Quaderni
di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

20
2021

Quaderni
di Scienze Politiche

20
2021

Quaderni
di Scienze Politiche

Anno XI - 20/2021
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano)

Comitato editoriale
Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Francesco Bonini (Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino), Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

International Advisory Board
Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Alan P. Dobson (Swansea University), Oreste Foppiani (Webster University, Ginevra), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krysztof Strzałka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo)

Segretario di redazione
Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano)

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet http://www.quaderniscienzepolitiche.it

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2022 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-923-8
ISBN edizione digitale: 978-88-9335-924-5
ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione 5
di Massimo de Leonardis

Ottavio Barié: Maestro di studi storici e gentiluomo 7
di Massimo de Leonardis

Santa Sede e Inghilterra: dalla rottura delle relazioni diplomatiche al Congresso di Vienna (1559-1814) 15
di Massimo de Leonardis

Oltre le barriere tariffarie: protezionismo e divergenze regolative nelle relazioni commerciali fra Stati Uniti e Unione Europea durante l'amministrazione Trump 43
di Antonio Zotti

International Financial Institutions and the Rethinking of the State in the Age of Neoliberal Globalization (from the 1990s to Covid-19) 81
di Francesco Amoretti, Adriano Cozzolino, Diego Giannone

Dopo l'11 settembre 2001, le prime conseguenze del più grande attentato della storia contemporanea 109
di Davide Antonelli

Tutela della salute e regionalismo differenziato. Alle origini di un history case 139
di Enrica Neri, Mario Scazzoso

Gli Autori 163

Introduzione

di Massimo de Leonardis

Questo numero segna una tappa importante nella vita della rivista: dieci anni dall'inizio delle pubblicazioni e venti numeri pubblicati. Essa vide la luce nel 2011, durante il secondo mandato di chi scrive come Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, con il titolo appunto di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, che fu mutato in quello attuale con il numero 13/2018. Alcuni numeri doppi costituiscono dei veri e propri volumi: *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, 2014, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, 2016, *La Presidenza Trump: bilancio ed eredità*, 2021. Un volume a sé stante è anche il n. 12 *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e discontinuità*, 2017. I fascicoli ordinari hanno compreso parti monografiche su specifici argomenti e saggi miscellanei.

Tutti i temi trattati riflettono la dimensione internazionalistica, declinata in campo storico, politologico e giuridico, che è propria del Dipartimento promotore. Fin dal primo numero, gli Autori, italiani e stranieri, sono stati accademici di chiara fama, giovani ricercatori, diplomatici e militari con posizioni di vertice, alti prelati della diplomazia vaticana. Diversi saggi sono stati pubblicati in inglese o in francese.

Un doveroso ringraziamento va al Prof. Damiano Palano, Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dal novembre 2017, che garantisce il suo convinto e autorevole sostegno alla continuazione della pubblicazione.

Il n. 20, quasi a rimarcare la volontà di proseguire verso ancora più ambiziosi obiettivi, vede l'ingresso di vari autorevoli studiosi, italiani e stranieri, nell'*International Advisory Board* e nel *Comitato Editoriale*. A tutti loro il Direttore esprime profonda gratitudine.

Dopo il ricordo del Prof. Barié, il fascicolo si apre con un ampio articolo di chi scrive, *Santa Sede e Inghilterra: dalla rottura delle relazioni diplomatiche al Congresso di Vienna (1559-1814)*,

che costituisce la bozza del capitolo introduttivo di un volume in preparazione su *Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Regno Unito in età contemporanea (1815-1982).* Una delle conseguenze dello scisma anglicano, che, dopo alterne vicende, con Elisabetta I si trasformò in eresia, fu l'interruzione delle relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e il Regno d'Inghilterra. Per mantenere comunque i contatti, iniziò così una lunga e «curiosa storia di scappatoie e sotterfugi», che proseguì, con il Regno Unito, fino al XX secolo. Il periodo in cui regnò la dinastia Stuart, più benevola con i cattolici, anche se le sanguinose persecuzioni continuarono, vide per un biennio, nel 1686-88, il ripristino di relazioni diplomatiche ufficiali e bilaterali, che divennero impossibili quando i Papi, dopo la "Glorious Revolution" del 1688-89, continuarono fino al 1766 a riconoscere come Re *de jure* lo spodestato Giacomo II e poi il figlio Giacomo Edoardo, entrambi cattolici. Dopo il 1766 fu possibile riprendere i contatti ufficiosi, che furono favoriti e intensificati dalla comune opposizione di Londra e di Roma alla Francia rivoluzionaria e napoleonica.

Seguono tre articoli dedicati alla storia e alla politica internazionale degli ultimi anni. L'articolo di Antonio Zotti completa il quadro della Presidenza Trump fornito nel citato volume *La Presidenza Trump: bilancio ed eredità*, esaminando come e quanto l'amministrazione Trump abbia influito sulle relazioni commerciali tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea.

Amoretti, Cozzolino e Giannone valutano, a partire dagli anni '90 del secolo XX fino all'attuale fase pandemica, l'impatto delle politiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale sugli Stati, ai quali sono state imposte riforme istituzionali.

Davide Antonelli ripercorre in dettaglio le conseguenze immediate e di più lungo periodo degli attentati perpetrati dai terroristi islamici negli Stati Uniti l'11 settembre 2001, che hanno prodotto nel «mondo occidentale una sensazione di vuoto e desolazione».

Infine, Enrica Neri e Mario Scazzoso esaminano le problematiche costituzionali e istituzionali poste in Italia dalla pandemia del Covid-19.

Ottavio Barié: Maestro di studi storici e gentiluomo[1]

di Massimo de Leonardis

Poco dopo il Natale 2021 Ottavio Barié è mancato all'affetto dei suoi cari, privando altresì gli allievi e i più giovani appartenenti alla sua scuola del piacere della sua conversazione sempre brillante, elegante e ricca di insegnamenti.

Nato a Santa Margherita Ligure il 4 aprile 1923, si era laureato nel dicembre 1945 con il massimo dei voti e la lode in Lettere Moderne presso l'Università degli Studi di Milano, discutendo con Federico Chabod una tesi sulla Gran Bretagna ed i gruppi continentali durante il terzo ministero del Marchese di Salisbury.

Nel 1947/48 fu borsista presso l'Istituto Italiano per gli Studi Storici di Napoli, dove, sotto la guida di Benedetto Croce e di Chabod, iniziò lo studio dell'imperialismo britannico nell'età vittoriana, che proseguì nei due anni seguenti ad Oxford, grazie anche ad una borsa del British Council. Tali ricerche portarono alla pubblicazione del volume *Idee e dottrine imperialistiche nell'Inghilterra vittoriana* (Laterza, Bari, 1953), particolarmente caro al Maestro, che volle inserirne un capitolo nell'antologia dei suoi scritti scelti pubblicata in occasione del suo 90° compleanno[2].

Nel frattempo, Barié era entrato a far parte dell'Ufficio Studi dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano (ISPI) e della redazione della sua rivista *Relazioni Internazionali*. In tempi più recenti, a partire dagli anni '60 fino al primo decennio del secolo XX, la collaborazione con il prestigioso ISPI proseguirà in nuove forme, come l'attività di Docente ai corsi post-laurea di preparazione al concorso diplomatico ed alle carriere internazionali (dal 1999 *Master in International Affairs* e poi *Master in Diplomacy*).

[1] Una versione più breve di questo ricordo è comparsa sul sito della Società Italiana di Storia Internazionale.

[2] O. Barié, *Dall'Impero britannico all'«impero» americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali*, a cura di M. de Leonardis, Le Lettere, Roma, 2013.

Nell'autunno 1950, con una borsa di studio del governo italiano, Barié ritornò in Inghilterra per un lungo periodo presso la famosa *London School of Economics and Political Science*, per studiare la politica britannica verso il Risorgimento italiano. Le ricerche, continuate anche in Italia per anni, portarono alla pubblicazione, dopo diversi saggi, dei due volumi *L'Inghilterra e il problema italiano nel 1846-1848: dalle riforme alle costituzioni* (Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1960) e *L'Inghilterra e il problema italiano nel 1848-1849: dalle rivoluzioni alla seconda restaurazione* (Giuffrè, Milano, 1965).

Barié stesso riconobbe che tre furono i Maestri che più influirono sull'impostazione, la struttura e lo sviluppo di questi due volumi: il già ricordato Chabod, Sir Charles Webster, Stevenson Professor of International History alla LSE, e Franco Valsecchi. I due volumi di Barié si inseriscono come un modello esemplare nel programma di impegno storiografico che Valsecchi aveva tracciato, proponendo una «storia europea dell'unificazione italiana», per «portare il Risorgimento nel più vasto ambito internazionale». Fondati su un'imponente documentazione, i volumi da un lato rispondono ai canoni più rigorosi della storia diplomatica, dall'altro, secondo la lezione di Chabod e del francese Pierre Renouvin (del quale Barié ha curato l'edizione italiana di alcune opere), allargano lo sguardo alla conoscenza della mentalità e della cultura inglesi dell'epoca, indispensabile per comprendere la politica estera del Regno Unito. Barié ricorderà la sua esperienza come uno degli ultimi allievi di Webster a Londra definendola «il più bel ricordo di un lungo soggiorno in Inghilterra pur ricco di impressioni indimenticabili e sempre dominato da un profondo rispetto e da una sicura fede nella civiltà britannica».

La fase successiva dell'attività di ricerca di Barié si rivolse agli Stati Uniti. Con una borsa dello Harkness Fund di New York, nel 1959-60 svolse ricerche a Washington e nelle prestigiose Università di Harvard e Cornell, che portarono alla pubblicazione del volume *L'opinione interventistica negli Stati Uniti 1914-1917* (Cisalpino-Goliardica, Milano, 1960). Queste lunghe esperienze in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, Paesi nei quali, come in Russia ed Argentina, tenne anche conferenze e cicli di lezioni, sono la riprova che i migliori studiosi italiani hanno sempre avuto quella

dimensione internazionale che oggi si esprime talvolta in provinciali velleità esterofile e viene "misurata" con discutibili parametri.

Barié dedicò poi molti anni allo studio della figura e dell'opera di Luigi Albertini, il grande Direttore del *Corriere della Sera* dal 1900 al 1925, curandone la pubblicazione dell'*Epistolario* (4 voll., Milano, Mondadori, 1968) e scrivendone la biografia (*Luigi Albertini*, UTET, Torino, 1972), che ottenne nel 1973 il prestigioso Premio Acqui Storia. Barié mise tra l'altro opportunamente in risalto l'opera di Albertini quale ispiratore delle scelte della politica estera italiana e poi storico delle vicende diplomatiche che portarono alla Prima Guerra Mondiale.

Gli anni successivi furono dedicati soprattutto allo studio della Guerra Fredda e dell'inserimento dell'Italia nel sistema economico, politico e militare dell'Occidente. Uno degli importanti frutti di tali ricerche fu il volume *L'Alleanza Occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo* (Bologna, il Mulino, 1988), curato da Barié, che vi contribuì con un corposo saggio.

Dopo l'uscita dai ruoli universitari, Barié pubblicò il manuale *Dal sistema europeo alla Comunità mondiale. Storia delle relazioni internazionali dal Congresso di Vienna alla fine della Guerra fredda*, vol. I, *Il sistema europeo*, vol. II (in due tomi), *Verso la Comunità mondiale*, Celuc, Milano,1999-2005, e curò (insieme a Massimo de Leonardis, AntonGiulio de' Robertis e Gianluigi Rossi) l'ampia antologia *Storia delle relazioni internazionali: testi e documenti (1815-2003)*, Monduzzi, Bologna, 2004 (I ristampa, 2008). Il manuale, caso pressoché unico nel panorama editoriale italiano[3], copre l'intero periodo dal Congresso di Vienna. Giustamente, infatti, Barié e la sua scuola non hanno mai trascurato la didattica e la ricerca sul XIX secolo.

A riprova però che anche in questo Barié non era estraneo a certe tendenze recenti, nel 2013 egli pubblicò il volume *Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, il Mulino, Bologna, che sarebbe riduttivo definire un semplice manuale. Il volume gli valse il conferimento (*ex aequo* con Maurizio Serra) per la seconda volta del Premio Acqui Storia,

[3] Si deve a un allievo di Barié un'altra sintesi manualistica di tutto il periodo: G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, il Mulino, Bologna 2000 (2006 e 2018 nuove edizioni).

caso unico negli annali di tale riconoscimento[4]. A differenza dei politologi Francis Fukuyama, Samuel Huntington e Fareed Zakaria, che usano la storia in maniera selettiva e talvolta forzandola, dal volume dello storico Barié non vi è da aspettarsi formule interpretative univoche e azzardate, ma un problematico esame delle varie interpretazioni e l'indicazione di alcune linee di tendenza di fondo. Il tutto naturalmente nel quadro di una ricostruzione dei maggiori avvenimenti del periodo.

Barié non pare sposare la tesi di un inevitabile declino dell'Occidente e degli Stati Uniti e di un'ascesa dell'Asia, della quale già nel 1969 indicava l'area geopolitica che avrebbe caratterizzato il secolo XX. Certo egli scrive che «si può dire che l'Occidente del primo secolo XXI rinunci alla sua storica leadership». Preferisce parlare di «evoluzione, più che fine dell'"era americana"», con il passaggio dall'egemonia alla *leadership*. È scettico su un ruolo dominante della Cina: con la cui ascesa, egli scrive, «ci si trova di fronte a un fenomeno grandioso dalle incalcolabili conseguenze sul mondo del secolo XXI. Ma conseguenze che difficilmente potranno oltrepassare la sfera dell'economia; mentre anche su quel piano l'espansione cinese potrebbe trovarsi di fronte alla concorrenza di altri Paesi emersi o emergenti», *in primis* l'India. Insomma pare che Barié mantenga intatte quella sua ammirazione dei valori dell'Occidente e fiducia nelle sue capacità che ricordavo prima a proposito dell'Inghilterra.

Suoi articoli e saggi sono apparsi sulle più prestigiose riviste storiche: *Clio*, *The Journal of Italian History*, *Rivista Storica Italiana*, *Archivio Storico Italiano*, *Storia delle relazioni internazionali*, *Storia e politica*.

Il cursus accademico vide Barié conseguire nel 1954 la Libera Docenza in Storia del Risorgimento[5]. Dall'anno accademico

[4] Il volume, insieme agli "scritti scelti" citati alla nota 2, fu presentato, presente l'Autore, il 05.06.2013 durante una cerimonia cui parteciparono il Magnifico Rettore Prof. Mario Anelli, Il Preside della Facoltà di Scienze Politiche e Sociali Prof. Guido Merzoni, il Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche Prof. Massimo de Leonardis, il Prof. Guido Formigoni, Ordinario di Storia Contemporanea all'Università IULM. A tale evento si riferisce la foto qui pubblicata.

[5] Per notizie più dettagliate e una bibliografia completa degli scritti del Maestro cfr. Barié, *Dall'Impero britannico all'«impero» americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali*, cit.

1970/71 fu Professore Straordinario di Storia dei Trattati e Politica Internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove terminò la sua attività didattica nell'ottobre 1998. Nei quasi tre decenni, impartì nella Facoltà anche gli insegnamenti di Storia delle Relazioni Internazionali, Storia Moderna, Storia Moderna (con esercitazioni di Metodologia della ricerca storica), Storia Moderna (corso superiore) e Storia Contemporanea. Nel 2006 l'Università Cattolica del Sacro Cuore gli conferì il titolo di Professore Emerito[6].

Nell'Università Cattolica fu Direttore dell'Istituto di Scienze Politiche (1975-1983) e poi del Dipartimento di Scienze Politiche (1983-1995). Ho sempre sentito i colleghi ricordare la sua ventennale Direzione come un modello di correttezza istituzionale, cortesia personale, stimolante operosità scientifica. Anche i più giovani, che non l'hanno magari conosciuto personalmente, ne serbano la memoria attraverso le testimonianze dei più anziani.

Tra i premi ed i riconoscimenti ricevuti, oltre al già citato Premio Acqui Storia, vanno ricordati il Premio Alcide De Gasperi (1981) ed il Diploma di benemerito di prima classe (medaglia d'oro) dei benemeriti della scuola, cultura e arte, conferito dal Ministero della Pubblica Istruzione (1986).

Accanto a quella scientifica, Barié ha svolto un'intensa attività di commentatore di politica internazionale, con lunga continuità (dodici anni) sul settimanale *La Discussione* e sul quotidiano *Italia Oggi*, in forma più saltuaria sui quotidiani *L'Osservatore Romano* e *Avvenire* e sul mensile *Vita e Pensiero*.

Alcune brevi ma dense considerazioni illustrano perché Barié merita pienamente la qualifica di Maestro. Egli apparteneva ad una generazione e ad una specie di cattedratici, oggi più rara, che della loro materia padroneggiavano a pieno non una piccola nicchia, o un breve periodo se storici, ma l'intero arco temporale e di contenuti. Barié ha scritto opere fondamentali sulla dimensione internazionale del Risorgimento italiano, sulla politica estera britannica, americana e italiana, sulla Guerra Fredda. La sua

[6] Per le vicende della Storia Internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica cfr. M. de Leonardis, *La Storia internazionale*, in *Un ideale da molti anni coltivato. Materiali per la storia della Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, a cura di D. Palano, Vita e Pensiero, Milano, 2020, pp. 211-227.

competenza lo portò vicino ad assumere la cattedra di Storia Americana all'Università di Roma "La Sapienza", anche se poi preferì restare a Milano. Le sue lezioni e le sue opere manualistiche erano e sono ricchissime di puntuali riferimenti bibliografici, ponendo a confronto interpretazioni diverse e suscitando il desiderio di approfondire gli argomenti.

Certamente Barié non apparteneva alla tradizione della "Storia diplomatica", ma piuttosto a quella delle "forze profonde" espressa da Renouvin. Il suo manuale rispecchia tale tradizione. Tuttavia, Barié possedeva appieno la professionalità dello "storico diplomatico", anche se a volte ironizzò con chi scrive sul fatto che alcuni suoi saggi erano noiosi, proprio perché seguivano in dettaglio i negoziati tra le cancellerie. Non indulgeva per nulla a trarre conclusioni affrettate e poco sicure sulla base di una documentazione non esaustiva. Agli allievi sapeva proporre argomenti di ricerca stimolanti e originali e fornire precise indicazioni bibliografiche e archivistiche. Almeno sei Professori Ordinari (di Storia delle Relazioni Internazionali e di Storia Contemporanea) sono stati diretti allievi di Barié.

Oltre al magistero scientifico, di Barié è fondamentale apprezzare la «signorilità», termine non a caso utilizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche e Sociali nel ricordarlo. Per gli studenti e per gli allievi il rapporto con lui era un vero piacere intellettuale e un'esperienza formativa, sul piano sia scientifico sia umano. La «signorilità» non impediva al Maestro di esprimere talvolta giudizi caustici, ma sempre con il garbo, l'ironia e l'eleganza propri di un gentiluomo[7]. Questa *gentilhommerie* gli ha forse impedito di conseguire una più rilevante presenza mediatica[8], come si usa dire oggi; ma un gentiluomo non cerca l'applauso o il potere al prezzo di cadute di stile.

[7] «*Hence it is that it is almost a definition of a gentleman to say that he is one who never inflicts pain*» (Blessed John Henry Newman, *The Idea of a University*, p. 209, https://www.newmanreader.org/works/idea/discourse8.html).

[8] Tra i quotidiani nazionali lo hanno comunque ricordato il *Corriere della Sera*, *Il Tempo* e *Il Mattino*.

Il Prof. Ottavio Barié e il Prof. Massimo de Leonardis durante la presentazione del volume Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali *nel giugno 2013 in Università Cattolica del Sacro Cuore*

Santa Sede e Inghilterra: dalla rottura delle relazioni diplomatiche al Congresso di Vienna (1559-1814)[1]

di Massimo de Leonardis

Abstract *– One of the consequences of the Anglican schism was the interruption of the diplomatic relations between the Holy See and the Kingdom of England. The necessary contacts were kept through unofficial agents. In particular, the period of the Stuart monarchs witnessed the short re-establishment of official diplomatic relations, which on the contrary became impossible when after the "Glorious Revolution" of 1688/89 the Pope continued to recognize as Kings de jure the Catholics James II and his son James Edward. In 1766 Pope Clemente XIII ceased to consider the Stuart as the legitimate kings and this permitted to resume contacts, which were favoured by the outbreak of the French revolution, opposed both by Rome and London. The article is the draft introductory chapter of a volume in preparation on the diplomatic relations between the Holy See and the United Kingdom between 1815 and 1982.*

«Una curiosa storia di sotterfugi e scappatoie»

A Roma, sul colle Celio, la chiesa dedicata al Papa S. Gregorio Magno sorge sul luogo dove nel 575 l'allora monaco Gregorio Anici aveva istituito nella casa paterna un monastero dedicato a S. Andrea. Nel 596, divenuto Pontefice, aveva inviato il priore, il futuro S. Agostino di Canterbury, con circa quaranta monaci, ad evangelizzare l'Inghilterra[2]. La chiesa ospita il monumento

[1] Si anticipa qui la versione provvisoria del capitolo introduttivo del volume in preparazione: *Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Regno Unito in età contemporanea (1815-1982).*

[2] Beda il Venerabile, *Historiam ecclesiasticam gentis Anglorum: Liber Secundus*, Oxford, 1896, pp. 7-10, ove si racconta che il futuro Papa, circa dieci anni prima, vedendo in un mercato un gruppo di giovani di belle fattezze, li interrogò su come venissero chiamati e alla risposta «Angli» replicò «*Bene, nam et angelicam habent faciem, et tales angelorum in caelis decet esse coheredes*», frase poi sintetizzata dalla tradizione in «*Non angli, sed angeli*». S. Beda (673 ca–735) è l'unico britannico "dottore della Chiesa" cattolica, proclamato nel 1899. Cfr. G. Musca,

sepolcrale[3] di Sir Edward Carne, l'ultimo rappresentante diplomatico inglese presso la Santa Sede prima che, con l'ascesa al trono di Elisabetta I, l'Atto di Supremazia del 1559[4] consacrasse definitivamente lo scisma anglicano e ponesse fine alle relazioni diplomatiche tra Londra e Roma.

Insieme ad altri due dignitari, Carne era stato inviato dalla Regina Maria la Cattolica a presentare al Papa Giulio III l'atto di obbedienza dell'Inghilterra, rimanendo poi a Roma come Ambasciatore permanente. Alla successione di Elisabetta I, ufficialmente Carne chiese e ottenne di tornare in Patria per ragioni di età, ma il Pontefice lo trattenne a Roma, apparentemente come ostaggio. In realtà, i documenti dimostrano che egli stesso chiese al Papa Paolo IV di mantenerlo nella Città Eterna, dove morì il 19 gennaio 1561, per continuare a vivere da cattolico cercando allo stesso tempo di evitare la confisca delle sue proprietà in Patria[5]. Finirono così le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Regno d'Inghilterra.

Per pochi anni ancora mantenne invece tali relazioni il Regno di Scozia, sul cui trono, da quando aveva sei giorni, sedeva la cattolica Maria I Stuart (1542-1587)[6]. Il reame era travagliato da lotte politiche e religiose per l'indocilità dei nobili e per la diffusione dell'eresia di stampo calvinista. Nel 1562 Papa Pio IV inviò in missione in Scozia il gesuita olandese Nicholas Floris (o Florisz) poi noto come Nicholas de Gouda dalla sua città natale. Egli si trattenne dal 18 giugno al 3 settembre, ebbe un'udienza con

Il venerabile Beda storico dell'alto Medioevo, Bari, 1973; J.R. Wright, *A Companion to Bede: A Reader's Commentary on The Ecclesiastical History of the English People*, Grand Rapids (MI), 2008.

[3] Si può vederne la foto all'indirizzo https://bonaelitterae.files.wordpress.com/2011/02/roma-s-gregorio-carne.jpg.

[4] Il testo integrale in http://history.hanover.edu/texts/engref/er79.html. Il 1559 è l'anno del *Royal Assent*, ma talvolta, secondo la prassi parlamentare britannica, la data della legge è indicata in base all'anno in cui il progetto fu presentato al Parlamento, quindi il 1558.

[5] T. Cooper, *Edward Carne*, in *Dictionary of National Biography* [d'ora in poi DNB], 1885-1900, Vol. 9, https://en.wikisource.org/wiki/Carne,_Edward_(DNB00) e P.S. Edwards, Carne Sir Edward, in S.T. Bindoff (a cura di), *The History of Parliament: the House of Commons 1509-1558*, http://www.historyofparliamentonline.org/volume/1509-1558/member/carne-sir-edward-149596-1561.

[6] Tra la vasta bibliografia su di lei cfr. N. Brysson Morrison, *Maria Stuarda,* Milano, 1964 e A. Fraser*, Maria Stuart – La tragedia di una regina*, Milano, 1996.

la Regina, che si dichiarò pronta a morire piuttosto che rinunciare alla fede cattolica e gli apparve determinata, ma indifesa e mal consigliata. Meno positiva fu l'esperienza con i vescovi cattolici, solo uno dei quali accettò di riceverlo e che gli sembrarono privi di iniziativa. Accedendo alla richiesta della Sovrana, nel 1566 Papa Pio V, nominò come Nunzio apostolico in Scozia il Vescovo eletto di Mondovì (diocesi già retta dal Pontefice), Vincenzo Laureo, che aveva esperienza di missioni diplomatiche, inviando anche un sussidio di 20.000 scudi alla Regina[7]. Tuttavia, Mons. Laureo non raggiunse mai la sua sede diplomatica, per varie ragioni che si riassumono nell'essere il Regno di Scozia in gravi disordini. Ricevette la porpora nel dicembre 1583 e il 30 aprile 1586, venne nominato Cardinale Protettore di Scozia su richiesta della Regina, ormai prigioniera in Inghilterra e destinata a salire al patibolo meno di un anno dopo.

Riprendendo la peculiare vicenda di Carne, si può dire che essa iniziò in maniera emblematica «una curiosa storia di sotterfugi e scappatoie»[8], che si protrasse fino al secolo XX per aggirare il presunto[9] divieto di relazioni diplomatiche e mantenere comunque i contatti tra l'Inghilterra, poi Gran Bretagna e Regno Unito, e

[7] Le vicende delle missioni diplomatiche in Scozia sono ricostruite in dettaglio e con la pubblicazione dei dispacci da J. Hungerford Pollen, *Papal negotiation with Mary queen of Scots during her reign in Scotland (1561-1567)*, Edinburgh, 1901. Una biografia di Lauro è A. Parisi, *Il cardinale di Mondovì, Vincenzo Lauro*, Reggio Calabria, 1960.

[8] H.A. Smith, *Diplomatic Relations with the Holy See 1915-1930*, in *The Law Quarterly Review*, vol. XLVIII, p. 375. Sullo stesso argomento in generale cfr. S. Gaselee, *British Diplomatic Relations with the Holy See*, in *The Dublin Review*, January 1939, pp. 1-16 (parte pubblicata di un più ampio studio di riferimento per i funzionari del *Foreign Office*, del quale l'autore era bibliotecario, The National Archives – London [TNA] *Foreign Office General Correspondence* [FO 371], 67922), R.A. Graham S.J., *Vatican Diplomacy. A Study of Church and State on the International Plane*, Princeton, 1959, pp. 69-76; M. Buschkül, *Great Britain and the Holy See 1746-1870*, Dublin, 1982; T.E. Hachey (a cura di), *Anglo-Vatican Relations, 1914-1939: Confidential Annual Reports of the British Ministers to the Holy See*, Londra, 1972, pp. VIII-XIV, S. Fletcher, *The Popes and Britain: A History of Rule, Rupture and Reconciliation*, London, 2017, I. Rinieri S. J., *Diplomazia pontificia nel XIX secolo*, Roma, 1902.

[9] In realtà, come verrà riconosciuto nel 1832 e poi nel 1833 dal Solicitor General for England and Wales, né l'Atto di Supremazia né alcuna legge successiva, proibivano «alla Corona di accreditare un agente diplomatico alla Corte di Roma».

la Santa Sede, attraverso missioni straordinarie o temporanee o agenti ufficiosi. L'Atto di Supremazia del 1559 stabiliva che «*the queen's highness is the only supreme governor of this realm, and of all other her highness's dominions and countries, as well in all spiritual or ecclesiastical things or causes, as temporal, and that no foreign prince, person, prelate, state or potentate, has, or ought to have, any jurisdiction, power, superiority, preeminence, or authority ecclesiastical or spiritual, within this realm*». Nella premessa ai *Thirty-nine Articles of Religion* approvati nel 1563, la Regina si definì «*Supreme Governor of the Church of England*», attenuando la definizione di «*Supreme Head*», adottata nel 1534 da Enrico VIII. L'art. 37 stabilì che «*The Bishop of Rome hath no jurisdiction in this Realm of England*»[10] (formula già adottata nel 1534). Per il loro contenuto, ad esempio si negava la transustanziazione, gli *Articles of Religion* sancivano il definitivo passaggio dallo scisma all'eresia, dopo le alterne vicende dei regni di Enrico VIII, Edoardo VI e Maria I (la Cattolica, *Bloody Mary* per i protestanti). Incorporati nel *Book of Common Prayer* dell'anno precedente e rivisti, gli *Articles of Religion* furono resi obbligatori nel 1571. Il *Test Act* del 1672 o. s.[11], abolito nel 1829, richiese l'adesione agli Articoli per ricoprire qualunque incarico pubblico in Inghilterra.

Il *Book of Common Prayer* cercava di delineare una "via media"[12] anglicana tra il Cattolicesimo "Romano" e le dottrine protestanti. Pur adottando leggi punitive contro i cattolici (compresa la

[10] http://www.eskimo.com/~lhowell/bcp1662/articles/articles.html**.** Si veda anche la legge dello stesso anno in D. Pickering, *The Statutes at Large from the Fifth Year of Queen Mary, to the Thirty-fifth of Queen Elizabeth, inclusive*, Bentham, Cambridge, 1763, p. 152.

[11] Solo nel 1752 la Gran Bretagna, l'Irlanda e l'Impero britannico adottarono il calendario gregoriano, introdotto nel 1582 da Papa Gregorio XIII e adottato inizialmente soltanto nei Paesi cattolici, più avanti di dieci giorni rispetto a quello giuliano fino ad allora in vigore. Per il ritardo nell'adeguamento, nei territori britannici si dovettero saltare undici giorni. Nell'uso inglese le date in base al Calendario giuliano sono seguite dalla sigla O.S. (*old style*), quelle in base al calendario gregoriano da quella N.S. (*new style*). Un'ulteriore complicazione è che l'anno iniziava il 25 marzo (festa dell'Annunciazione della Vergine Maria); l'inizio fu spostato al 1° gennaio nel 1600 in Scozia e nel 1752 in Inghilterra. In questo articolo gli anni sono sempre indicati in base all'inizio il 1° gennaio e si precisa quando le date seguono l'*old style*.

[12] J.R.H. Moorman [Vescovo anglicano di Ripon], *A History of the Church in England*, London, 1976[3], p. 212.

pena di morte per coloro che, tenuti a prestare il giuramento di fedeltà all'Atto di Supremazia, lo rifiutassero due volte), il primo decennio di regno di Elisabetta non registrò esecuzioni capitali. La situazione cambiò in peggio a partire dal 1568 per una serie di circostanze nelle quali religione e politica furono inestricabilmente legate. In quell'anno il sacerdote William Allen fondò un seminario a Douai, il primo di una serie destinata a formare preti da inviare in Inghilterra; da allora alla fine del regno di Elisabetta I 450 sacerdoti furono inviati solo da Douai, vanificando così la speranza del governo che il Cattolicesimo scomparisse con la progressiva estinzione del clero. Sempre nel 1568 Maria Regina di Scozia e Regina Vedova di Francia fuggì in Inghilterra; cattolica, nipote di Margherita Tudor figlia di Enrico VII (Re d'Inghilterra dal 1485 al 1509), fu considerata dai suoi correligionari una pretendente legittima al trono occupato da Elisabetta I, figlia di Anna Bolena seconda moglie di Enrico VIII, e divenne l'oggetto di progetti di cospirazione. Nel 1569 i Conti di Northumberland e Westmorland, con l'appoggio del Duca di Norfolk guidarono un'insorgenza cattolica nell'Inghilterra settentrionale per deporre Elisabetta e intronizzare Maria; analoga ribellione fu guidata in Irlanda dal Conte di Desmond. A sostegno delle ribellioni, il 25 febbraio 1570 il Papa S. Pio V emanò la bolla *Regnans in Excelsis*[13], che per il ritardo della promulgazione e la difficoltà di diffonderla, fu di scarso aiuto agli insorgenti ma completò in maniera definitiva la rottura tra Roma e Londra.

La bolla dichiarava infatti Elisabetta I eretica, scomunicata e «privata del regno, così come di ogni dominio, dignità e privilegio», intimando quindi a tutti i suoi sudditi, sotto pena di scomunica, «di non obbedire ai suoi ordini né alle sue leggi», avendo ella usurpato «con atti mostruosi a suo favore il luogo del supremo comando della Chiesa in tutta l'Inghilterra». Il documento papale dava nuova sostanza all'accusa contro i cattolici di avere una *"double allegiance*", al Papa e al Sovrano, che già era costata la vita a Sir Thomas More nel 1535. Per reazione, due leggi entrarono in vigore nel 1571[14]. La prima condannava per alto tradimento, crimine

[13] Testo originale latino e traduzione inglese in http://geocities.ws/caleb1x/documents/regnans.html. Sulle circostanze della scomunica cfr, R. de Mattei, *Pio V. Storia di un papa santo*, Torino, 2021, pp. 215-221.

[14] In Pickering, *op. cit.*, pp. 257-62 e 349-53.

per il quale il condannato era «impiccato, sventrato e squartato», chiunque contestasse la legittimità della sovrana o la definisse «eretica, scismatica, tiranna o infedele». La seconda estendeva la stessa accusa a chiunque avesse introdotto nel Regno documenti o oggetti religiosi provenienti da Roma.

Per alleviare le persecuzioni contro i cattolici, Papa Gregorio XIII decise nel 1580 la sospensione della bolla, chiarendo che i cattolici inglesi erano tenuti all'obbedienza alla Regina in tutte le questioni di materia civile, almeno fino a quando non si fosse presentata l'occasione di deporla. Un'ulteriore legge del 1585 prescrisse però l'espulsione dal Regno e la proibizione di entrarvi a qualunque gesuita, religioso o prete cattolico, sotto pena di alto tradimento; erano puniti anche coloro che li ospitavano o inviavano loro denaro. Chi fosse venuto a conoscenza della presenza di un sacerdote cattolico e non l'avesse rivelato a un giudice di pace entro dodici giorni sarebbe stato imprigionato o multato. Nel 1588 Papa Sisto V, anche per favorire Filippo II Re di Spagna nella guerra contro l'Inghilterra, riportò in vigore la solenne bolla di scomunica contro la Regina Elisabetta I, colpevole, oltre che dei precedenti delitti, del regicidio nel 1587 di Maria Stuart. Infine nel 1593 un'altra legge colpì i recusants[15], ossia chi non partecipava alle funzioni religiose anglicane, imponendo loro un giuramento di sottomissione o la confisca dei beni, il trasferimento dalla propria abitazione e l'espulsione dal Regno[16].

Dagli Stuart agli Hannover

L'ascesa al trono nel 1603 in Inghilterra degli Stuart[17], che regnavano in Scozia dal 1371, suscitò speranze di un miglioramento delle

[15] Sui *recusants* cfr. la bibliografia di B.C. Watson, *Recusant Literature*, San Francisco, 2003.

[16] In Pickering, *op. cit.*, pp. 427-432. Secondo J. Childs, *God's Traitors: Terror and Faith in Elizabethan England* (London, 2014), circa 130 sacerdoti e 60 laici cattolici furono giustiziati durante il regno di Elisabetta I; cfr. J.H. Chapman, *The Persecution under Elizabeth*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, Old Series, vol. 9 (1881), pp. 21-43.

[17] Sugli Stuart in generale cfr. M. Kishlansky, *L'età degli Stuart*, Bologna, 1999, C. Petrie, *Gli Stuart*, Varese, 1968. Tre sovrani Stuart, Carlo I, Carlo II e Giacomo II ebbero mogli cattoliche di nascita, mentre sembra che anche la

condizioni dei cattolici[18], destinate a realizzarsi solo in parte[19], poiché i sovrani non furono in grado di esercitare pienamente la tolleranza religiosa che era nelle loro intenzioni. Giacomo I (VI di Scozia), figlio della sfortunata Maria, fu battezzato come cattolico, ma educato come protestante. In Scozia dominava la Chiesa presbiteriana di impronta calvinista, in Inghilterra e Galles la Chiesa anglicana sotto la supervisione del Re, sostenitore della monarchia di diritto divino e di una chiesa con struttura episcopale; «no Bishop, no King» recita una sua famosa frase per indicare che l'abolizione della gerarchia nella chiesa avrebbe comportato anche quella della monarchia. Prima di salire al trono, Giacomo manifestò l'intenzione di non molestare «chiunque si manterrà

moglie di Giacomo I, Anna di Danimarca, si convertisse al Cattolicesimo, verso il quale comunque mostrò sempre favore (J. Leeds Barroll, *Anna of Denmark, Queen of England: A Cultural Biography*, Philadelphia, 2001, p. 172 e A.W. Ward, *Anne of Denmark*, DNB, vol. 1, https://en.wikisource.org/wiki/Anne_of_Denmark_(DNB00). Sul parallelismo tra Stuart e Borbone (legati dinasticamente dal matrimonio tra Carlo I e Enrichetta Maria) che persero entrambi il trono soprattutto per il loro fervente Cattolicesimo, cfr. M. de Leonardis, *I destini paralleli di due sovrani. Giacomo II, ultimo Re cattolico d'Inghilterra e Carlo X ultimo "Re Cristianissimo" di Francia*, in *Controrivoluzione*, n. 34-36, 10.1994-03.1995, pp. 23-28.

[18] Nel 1623 fu istituito il Vicariato Apostolico di Inghilterra e Galles. Venutone a conoscenza, il governo tra il 1628 e il 1629 decretò l'arresto del Vicario, che nel 1631 riparò in Francia e poi, anche a causa dei dissensi tra clero secolare e clero regolare, si dimise, lasciando l'incarico vacante fino al 1685, quando Papa Innocenzo XI provvide a rinnovare la carica in concomitanza del regno del cattolico Giacomo II. Da allora in poi i vicari furono sempre tollerati. Nel 1688 il Vicariato fu diviso in quattro: *London*, *Midland*, *Northern* e *Western*. Il numero dei vicariati venne poi raddoppiato nel 1840, aggiungendo *Eastern*, *Lancashire*, *Wales*, *Yorkshire*. Nel 1653 fu creata la Prefettura Apostolica di Scozia, elevata nel 1694 a Vicariato Apostolico, diviso in due nel 1727, *Lowland* e *Highland* e nel 1827, in tre, *Eastern*, *Northern* e *Western* Si veda in proposito D. Mathew, *Il cattolicismo in Inghilterra*, Roma, 1951, pp. 101-105, 251, B. Hemphill, *The Early Vicars Apostolic of England 1685-1750*, London, 1953, G. Skinner, *The English Vicars Apostolic,* Oxford, 2009, E. Norman, *Roman Catholicism in England from the Elizabethan Settlement to the Second Vatican Council*, Oxford, 1985, pp. 33-36, E.E. Reynolds, *The Roman Catholic Church in England and Wales*, Wheathampstead, 1973, pp. 224-60).

[19] L'era dei martiri non finì. Sotto Giacomo I (1604-1618), perirono in venticinque, ventiquattro sotto Carlo I (1628-1646), venticinque sotto Carlo II (1678-1681), soprattutto a causa del falso *popish plot*.

tranquillo e darà un'obbedienza formale alla legge»[20]; tuttavia il complotto delle polveri del 1605[21], concepito da alcuni cattolici per assassinare il Re durante la solenne apertura del Parlamento, e le pressioni dei protestanti lo indussero a inasprire la legislazione anticattolica, pur raccomandando «niente torrenti di sangue: *poena ad paucos*»[22] e continuando ad avere cortigiani cattolici.

I sommari cenni precedenti erano necessari per inquadrare il problema delle relazioni diplomatiche anglo-vaticane nel contesto della storia politica, giuridica e religiosa dell'Inghilterra. La *Regnans in Excelsis* sarà ad esempio largamente discussa dal *Foreign Office* ancora nella seconda metà del XX secolo.

Giacomo I mirava ad un'alleanza con una delle due grandi Potenze continentali, Francia e Spagna, cementata come d'uso da un matrimonio tra le dinastie, e i negoziati a tale scopo richiesero anche contatti tra le corti di Roma e di Londra. Morto diciottenne il primogenito Enrico, fu progettato il matrimonio del secondogenito Carlo con l'Infanta di Spagna Maria Anna. I negoziati durarono più di sei anni e all'inizio del 1621 il Re Giacomo I inviò George Gage[23] a Roma per ottenere la dispensa papale, che, dopo un'iniziale forte contrarietà in mancanza di concrete garanzie di tolleranza per i cattolici, Gregorio XV accordò il 12 aprile 1622.

Soprattutto per ragioni di politica internazionale, un accordo tra Londra e Madrid si rivelò tuttavia impossibile e il matrimonio spagnolo non si fece. Carlo, salito al trono nel marzo 1625, nel giugno successivo sposò invece la Principessa Enrichetta Maria[24], sorella del Re di Francia Luigi XIII. La Regina non partecipò alla cerimonia d'incoronazione il 2 febbraio 1626 essendo essa inserita in un rito anglicano. Nei negoziati per questo matrimonio, per

[20] K. Brice, *The Early Stuarts 1603-40*, Abingdon, 1994, p. 88.

[21] A. Fraser, *The Gunpowder Plot: Terror and Faith in 1605*, London, 1996.

[22] P. Croft, *King James*, Basingstoke - New York, 2004, p. 161.

[23] Sembra che questi fosse un sacerdote cattolico che si presume morisse in carcere dopo il 1640, cfr. T. Cooper, Gage, George, in DNB, vol. 20, https://en.wikisource.org/wiki/Gage,_George_(DNB00). Cfr. G. Albion, *Charles I and the Court of Rome: A Study in 17th Century Diplomacy,* London, 1935, pp. 21, 29, che a p. 341 menziona anche un altro sacerdote omonimo, che fu segretario di Mons. Rossetti (cfr. infra).

[24] A lei Jacques Bénigne Bossuet dedicò uno dei suoi famosi sermoni funebri (*Oraisons Funèbres*, Paris, 1874, pp. 29-67).

gli aspetti religiosi si erano confrontate due posizioni di partenza opposte: i francesi, per non essere da meno degli spagnoli, volevano l'abolizione delle leggi penali contro i cattolici, mentre Londra era disposta a concedere solo tolleranza religiosa a corte per la futura Regina e il suo seguito. Si arrivò ad un accordo segreto che concedeva ai cattolici tolleranza di praticare la loro religione in privato, mentre la Regina avrebbe avuto una cappella personale ma aperta a chiunque[25]. Il nuovo Papa Urbano VIII, dopo un attento esame e su pressione francese, concesse la dispensa il 1° dicembre 1624[26].

Anche se affermò che avrebbe dato la sua mano destra purché lo scisma con Roma non fosse avvenuto[27], Carlo I rimase anglicano, dimostrando una netta propensione per la *High Church*, le cui forme liturgiche e dottrine si avvicinavano a quelle della Chiesa cattolica. Sul piano politico fu sostenitore della monarchia di diritto divino ed entrò in conflitto con il Parlamento: dal 1629 al 1640 la Camera dei Comuni non fu riunita. Stretti alleati del Sovrano furono William Laud, Arcivescovo di Canterbury dal 1633 al 1645, e Thomas Wentworth, I Conte di Strafford; entrambi furono giustiziati, rispettivamente nel 1645 e nel 1641, per iniziativa del riconvocato Parlamento. Non è naturalmente possibile trattare le complesse vicende del regno di Carlo I, della guerra civile, della repubblica, della restaurazione monarchica e della rivoluzione del 1688-89; ci si limiterà ai contatti di carattere diplomatico tra Roma e Londra, innescati da motivi religiosi.

La Regina, riferendosi al contratto di matrimonio, esercitava forti pressioni per migliorare la condizione dei cattolici, auspicando l'abolizione delle leggi penali punitive. Il Re, per intima convinzione e per compiacere l'amata consorte, era propenso ad accordare tale tolleranza, ma trovava l'opposizione di molti suoi consiglieri; ne derivò una linea cauta e oscillante[28]. Nell'ottobre

[25] Ebbe due cappelle, a St. James's Palace e a Somerset House, entrambe costruite dal famoso architetto Inigo Jones.

[26] Cfr. il volume assai dettagliato, che però espone la materia in maniera talvolta disordinata, di Albion, *Charles I and the Court of Rome ...,* cit., cap. I e II.

[27] Cfr. Id., *Charles I and the Papacy*, "Royal Stuart Papers", VI, Ilford, 1974, p. 10. Il sacerdote e scrittore cattolico J.-M. Charles-Roux, già diplomatico e figlio di un Ambasciatore francese presso la Santa Sede, ritiene Carlo I un «martire della riconciliazione cristiana» (*Charles I: the Sovereign Saint*, Huntingdon, 1986).

[28] Cfr. Albion, *Charles I and the Court of Rome* ..., cit., cap. III e IV.

1633 giunse a Roma come inviato della Regina il cattolico scozzese Sir Robert Douglas di Glenbervie[29], che suggerì al Cardinale Francesco Barberini, Segretario di Stato e Protettore di Inghilterra e Scozia, di elevare alla porpora il suo segretario, il domenicano George Conn, fortemente sostenuto dalla sovrana, valutando che la nomina avrebbe avvicinato il Re alla Chiesa cattolica e fornito un arbitro autorevole per le dispute tra il clero secolare e quello regolare del Regno[30]. A Roma furono considerate tali proposte e nel febbraio 1634 fu deciso di inviare come agente a Londra presso la Regina il sacerdote Gregorio Panzani che giunse in dicembre.

La missione di Panzani era strettamente circoscritta alle questioni interne ai cattolici che «Sua Santità desiderava prestassero sempre una leale obbedienza al Re». Una delle questioni dibattute era se ai cattolici fosse lecito prestare al sovrano il giuramento di fedeltà, la cui formula ripudiava qualunque autorità del Papa di contestare la legittimità del Re. Carlo I sembrò apprezzare la presenza di Panzani, ma lo ammonì di operare «quietamente» e di non mischiarsi negli affari di Stato, affinché non si pensasse che egli fosse accreditato presso di lui[31]. A titolo personale, Sir Thomas Windebank, Segretario di Stato del Re, assicurò Panzani che se un agente papale fosse stato mandato in Inghilterra come «passo verso la riunificazione» (tra cattolici e anglicani) avrebbe goduto dei privilegi degli altri ambasciatori. A sua volta il Cancelliere dello Scacchiere Lord Cottington[32] nel maggio 1635 garantì il consenso del Re ad uno scambio di agenti: quello britannico avrebbe rappresentato la Regina. Vari candidati furono considerati per i due incarichi; persino i puritani ne proposero per il rappresentante britannico a Roma, ammettendo la possibilità di relazioni "diplomatiche" con il Papa.

[29] Quasi sicuramente quartogenito di William Douglas, IV Conte di Angus.

[30] Albion, dedica l'intero capitolo XII alla questione.

[31] Cfr. *ibi*, cap. V e VI e Revd. J. Berington (ed), *The Memoirs of Gregorio Panzani. Giving an account of his Agency in England, in the Years 1634, 1635, 1636*, London, 1793, con l'appendice *The State of the English Catholic Church, and the Conduct of Parties, before and after that Period, to the present Times*, http://bob.fooguru.org/content/panzani/memoirs.html. Il volume contiene un appendice.

[32] Windebank era anglicano e si convertì al Cattolicesimo poco prima della morte in esilio, mentre Cottington passò dall'anglicanesimo alla Chiesa cattolica, per ritornare poi al primo, ma infine farsi definitivamente cattolico.

Alla fine di giugno 1636 Sir William Hamilton giunse dunque a Roma come inviato della Regina e il mese successivo George Conn[33] arrivò a Londra come inviato del Papa, venendo subito accolto cordialmente anche dal Re. Egli divenne un personaggio assai gradito nell'alta società e nel corpo diplomatico, ricevuto anche dal Vescovo anglicano di Londra, e organizzò una cappella che inalberava lo stemma papale, sempre aperta a tutti i sacerdoti e i fedeli per la celebrazione della Messa. Abbandonando le vane speranze di conversione del Sovrano intrattenute da Urbano VIII e di riunione tra le due chiese, forte del sostegno della Regina e della sostanziale benevolenza del Re, con il quale intratteneva fitte discussioni teologiche, Conn ottenne per i cattolici tolleranza e un accresciuto prestigio, dimostrato anche da numerose conversioni nell'ambito della corte. Consapevole che i Puritani erano sempre in agguato, ai cattolici che, imbaldanziti, davano ormai per garantita la loro posizione, Conn diede l'ammonimento «*Prudentiores sunt filii tenebrarum*»[34]. A Roma, dal canto suo, il Cardinale Barberini era prodigo di cortesie con gli inglesi, anche se il carattere impulsivo di Hamilton non giovava alla sua missione diplomatica[35].

Seriamente malato, nell'agosto 1638 Conn fu sostituto da Mons. Carlo Rossetti[36], che per prudenza utilizzava il suo titolo di Conte e non vestiva l'abito talare. Anch'egli ebbe un'accoglienza calorosa dal Re e dalla Regina. Oltre a proteggere i cattolici, si occupò della eventuale nomina di un Cardinale britannico; tra i nomi che circolarono vu fu quello di un cugino del Re, il diciottenne Ludovic Stuart d'Aubigny, figlio cadetto del III Duca di Lennox, ma non se ne fece nulla e nessun Cardinale britannico fu nominato nel concistoro del 1641. Solo nel 1675 Clemente X nominerà un Cardinale inglese, il domenicano Philip Howard, appartenente alla più illustre famiglia cattolica del regno, già

[33] Tutte le fonti consultate riportano tale cognome; solo Albion lo chiama Con.

[34] La frase trae origine dal vangelo secondo Luca 16, 8 nella Vulgata di S. Gerolamo: «filii hujus sæculi prudentiores filiis lucis in generatione sua sunt»

[35] Cfr. Albion, *Charles I and the Court of Rome* ..., cit., pp. 159-248.

[36] Rossetti all'epoca non era ancora sacerdote; nel 1641 fu consacrato Vescovo e nel 1643 elevato al cardinalato [G. Vancini, *Carlo Rossetti: cardinale ferrarese nunzio apostolico e legato a latere nell'Europa del Seicento (1615-1681)*, Portomaggiore, 2005].

grande elemosiniere della Regina Caterina di Braganza, moglie di Carlo II.

La necessità del Re, a corto di fondi, di riconvocare il Parlamento diede il via all'attacco ai cattolici, oltre che alla Corona stessa e all'Arcivescovo Laud, inviso ai protestanti più intransigenti per la sua politica religiosa, accusata di "cripto-Cattolicesimo"[37]. All'inizio di novembre 1640 un centinaio di uomini armati perquisì di notte l'abitazione di Rossetti con il proposito dichiarato di ricercare armi, anche se il Prelato ritenne che il vero scopo fosse di trovare prove sui suoi rapporti con il Re. Windebank fu accusato di aver illegalmente protetto sacerdoti cattolici e lasciò il Paese. Il confessore della Regina fu arrestato e in febbraio lasciò poi il Paese insieme a Enrichetta Maria rifugiandosi all'Aja. Il 16 gennaio 1641 il Parlamento ordinò a tutti i preti cattolici di lasciare il Paese entro il 7 aprile salvo pena di morte; l'immunità diplomatica fu violata condannando a morte il cappellano dell'Ambasciatore veneziano e lo stesso Rossetti fu esplicitamente preso di mira per il suo ruolo di agente papale. La decisione di abbandonare l'Inghilterra, già considerata, fu precipitata dalla convocazione di Rossetti per un interrogatorio di fronte alla Camera dei Comuni e il diplomatico salpò l'8 luglio 1641 per Dunquerque. Poche settimane dopo furono giustiziati un francescano, un benedettino e due sacerdoti secolari. In maggio era salito al patibolo il Conte di Strafford e nel dicembre successivo fu imprigionato l'Arcivescovo Laud.

Scoppiata nell'ottobre 1642 la guerra civile, dalla primavera 1645 Sir Kenelm Digby[38], inviato della Regina a Roma, negoziò un trattato che assicurasse al Re il sostegno finanziario della Santa Sede, che pretendeva però la conversione del sovrano al Cattolicesimo[39]. Sconfitto a Naseby dalle forze parlamentari, che conquistarono Oxford, nel maggio 1646 Carlo I cercò rifugio presso gli scozzesi, che lo consegnarono però ai suoi nemici inglesi.

[37] Proprio perché fautore di un anglicanesimo più vicino al cattolicesimo che al protestantesimo, Laud non riteneva necessarie concessioni ai cattolici che intaccassero la posizione privilegiata della chiesa anglicana.

[38] Digby (1603-1665), nato e vissuto cattolico per la maggior parte della vita, fu una poliedrica personalità: cortigiano, corsaro, diplomatico e filosofo. Durante la repubblica fu in stretti rapporti con Cromwell cercando di ottenere piena tolleranza per i cattolici, ma ciò non gli impedì di mantenere ruoli rilevanti alla restaurazione della monarchia (S. Lee, *Digby, Kenelm*, DNB, 1885-1900, vol. 15).

[39] Albion, *Charles I and the Court of Rome* ..., cit., pp. 381-85.

Ancora tra il 1647 e il 1649 Digby cercò senza successo di ottenere sostegno per il Re, visto ormai a Roma come privo di potere.

Giustiziato Carlo I il 30 gennaio 1649, o. s., la situazione dei cattolici, soprattutto in Irlanda, peggiorò sotto il protettorato di Oliver Cromwell[40], per migliorare nuovamente alla restaurazione della monarchia nel maggio 1660 con Carlo II, sposato con la cattolica Caterina di Braganza. Egli «concordava con l'opinione del suo nonno materno, Enrico IV [re di Francia], per il quale era necessario che il sovrano condividesse la fede della grande maggioranza della nazione»[41]; perciò si convertì al Cattolicesimo solo in punto di morte il 6 febbraio 1685, o. s.. Con la Dichiarazione di Breda[42] del 4 aprile 1660, o. s., Carlo II aveva promesso tolleranza religiosa nei casi in cui essa non turbasse la pace del regno. Tuttavia il Parlamento adottò un'interpretazione estensiva del concetto di minaccia alla pace del regno, considerando tale l'assunzione di cariche pubbliche da parte dei non anglicani e tra il 1660 e il 1665 approvò quattro leggi[43] che limitavano severamente i diritti di chi non apparteneva alla religione di Stato. Il 15 marzo 1672, o. s., approfittando della temporanea chiusura del Parlamento Carlo emanò una *Royal Declaration of Indulgence*[44], con la quale sospese tutte le leggi penali contro i cattolici e gli altri dissidenti religiosi. Tuttavia il Parlamento, pur completamente dominato da sostenitori del Sovrano, facendo leva sui suoi poteri relativi al bilancio, ottenne il ritiro della Dichiarazione approvando invece nel maggio 1673 un *Test Act* che imponeva a chiunque detenesse incarichi civili o militari di sottoscrivere una dichiarazione di diniego

[40] Secondo P. Corish, (*The Cromwellian Regime*, 1650-60 in T.W. Moody, F.X. Martin, F.J. Byrne (eds), *A New History of Ireland*, III, p. 382-86) novantadue sono state le cause di beatificazione per martiri uccisi tra il 1649 e il 1655. Tra essi S. John Southworth, già arrestato tre volte durante la monarchia, ma sempre salvato dalla Regina.

[41] J. Rees Jones, *Charles II, Royal Politician*, London-Boston, 1987, p. 189. Un'altra importante biografia è quella di R. Hutton, *Charles II. King of England, Scotland, and Ireland*, Oxford, 1989.

[42] http://www.constitution.org/eng/conpur105.htm

[43] Nel complesso sono note come *Clarendon Code*, dal nome del Lord Cancelliere.

[44] Testo in F. Bate, *The Declaration of Indulgence 1672. A Study in the Rise qf Organised Dissent*, London, 1908.

della transustanziazione[45] e di ricevere la comunione secondo il rito anglicano entro tre mesi dall'assunzione della carica. Sotto l'emozione del fittizio *Popish Plot*[46], nel 1678 la legge fu estesa a tutti i membri del Parlamento. La Camera dei Lords, ove sedevano cinque Pari cattolici, ritardò il più possibile l'approvazione della nuova legge[47], ottenendo che essa non si applicasse all'erede al trono Giacomo, Duca di York, convertito al Cattolicesimo nel 1672. Il "complotto papista" suscitò in Gran Bretagna un'ondata di isterismo anticattolico, che causò almeno 35 esecuzioni capitali, tra le quali quelle di nove gesuiti. Il 1° luglio 1681 fu martirizzato S. Oliver Plunkett primate cattolico d'Irlanda: il Re Carlo II, pur convinto della sua innocenza, non osò concedergli la grazia.

Il fratello e successore di Carlo II, Giacomo II, dopo la morte della prima moglie, Anna Hyde, figlia del "Primo Ministro" Edward Conte di Clarendon, e anch'essa convertita al Cattolicesimo nel 1670, sposò in seconde nozze Maria Beatrice d'Este, conosciuta in Inghilterra come Maria di Modena, che gli diede un figlio, assicurando così la successione per un cattolico. Nel 1679, Lord Shaftebury, strenuo oppositore del Cattolicesimo, aveva presentato un progetto di legge per escludere Giacomo dalla successione e il Re aveva sciolto tre volte la Camera dei Comuni per evitarne l'approvazione[48].

Il 24 agosto 1685, su sollecitazione del Re, Papa Innocenzo XI nominò John Leyburn, segretario del Cardinale Howard, Vicario apostolico di Inghilterra e Galles, incarico vacante da più di mezzo secolo, come già accennato[49]. Nel 1688, quando il vicariato fu

[45] La formula era «*N, do declare that I do believe that there is not any transubstantiation in the sacrament of the Lord's Supper, or in the elements of the bread and wine, at or after the consecration thereof by any person whatsoever*».

[46] Il *Popish Plot* fu inventato da Titus Oates, un ministro anglicano falsamente convertito al Cattolicesimo, inveterato mentitore già inquisito per sodomia e spergiuro, che sostenne l'esistenza di una cospirazione di gesuiti per assassinare il re. Tra il 1678 e il 1681 provocò un'ondata di isterismo anti-cattolico e almeno 22 esecuzioni capitali. Alla fine le accuse si dimostrarono inconsistenti e Oates fu condannato per spergiuro (J. Kenyon, *The Popish Plot*, London, 2000).

[47] https://www.british-history.ac.uk/statutes-realm/vol5/pp894-896.

[48] Anthony Ashley-Cooper I Conte di Shaftesbury (1621-1683). Tale crisi contribuì allo sviluppo del sistema bipartitico: i sostenitori della legge furono chiamati *Whigs*, gli oppositori *Tories*.

[49] Secondo *The Memoirs of Gregorio Panzani*, cit., p. 96, il Re gli concedette un appartamento e una pensione annua di mille sterline.

diviso in quattro distretti, Leyburn divenne Vicario di quello di Londra, il più importante.

Durante il regno di Giacomo II si ebbe il pieno, ancorché breve, ristabilimento di relazioni diplomatiche tra Londra e Roma[50]. Sempre su desiderio del Re, il Papa nominò come suo agente ufficioso il milanese Conte Mons. Ferdinando d'Adda, che giunse a Londra il 10 novembre 1685. Il prelato fu inizialmente istruito di non apparire come un ecclesiastico, poi gli fu lasciata la scelta se vestire l'abito, ma comunque fu ribadito che non doveva assumere il ruolo di Nunzio Pontificio per non irritare l'opinione pubblica e rischiare di violare le leggi elisabettiane. D'Adda però aspirava ad un pieno ruolo diplomatico e il Papa, il 24 maggio 1687, dovette nominarlo Nunzio straordinario *ad personam* dopo che l'8 gennaio precedente, il cattolico Roger Palmer I Conte di Castlemaine, a Roma dall'aprile 1686, era stato solennemente ricevuto come Ambasciatore del Re[51].

La missione di Lord Castlemaine fu un insuccesso. Egli doveva il suo titolo nobiliare al fatto di essere il marito di Barbara Villiers, una delle amanti di Carlo II, circostanza che lo rendeva inviso al Papa. Per di più aveva modi aggressivi e ostentò, peraltro per volere del suo sovrano, una pompa eccessiva che dispiacque al Pontefice[52]. Il 19 aprile 1686, alla prima udienza con Innocenzo XI, presente il Cardinale Howard, Castlemaine avanzò subito due richieste sgradite: la nomina a Cardinale di Rinaldo d'Este, zio della Regina consorte, e la consacrazione episcopale del gesuita

[50] In generale, nel suo breve regno Giacomo II stabilì rapporti, anche diplomatici, con diversi Stati italiani: A. Cont, *Corte britannica e Stati italiani. Rapporti politici, diplomatici e culturali (1685-1688)*, Roma, 2019.

[51] Salito al trono, il Re aveva nominato suo agente a Roma il drammaturgo e poeta John Caryll, I Barone di Durfor. di antica famiglia cattolica in esilio.

[52] Egli stesso cercò di rifiutare il titolo, conferitogli solo per alleviare la gelosia della moglie verso il Re. Comunque Castlemaine era un devoto cattolico e monarchico, parlamentare, poliglotta e matematico, cfr. J. McMullen Rigg, *Palmer, Roger, Earl of Castlemaine (1634-1705)*, DNB, 1885-1900, vol. 43. Il volume *An Account of His Excellence Roger Earl of Castlemaine's Embassy from James II King of England to His Holiness Innocent XI. Publ. Formerly in the Italian Tongue by Mr Michael Wright and Now Made English (etc.)*, London, 1688, riccamente illustrato, è scritto da un maggiordomo del Conte e descrive dettagliatamente carrozze, livree, vasellame ecc., ignorando completamente i contenuti politici della missione.

Sir Edward Petre, consigliere fidato e confessore di Giacomo II[53]. Il Papa rifiutò la nomina di Rinaldo, forse anche perché nel Sacro Collegio figurava già lo zio materno Carlo Barberini (1630-1704) e il 26 luglio Castlemaine minacciò di lasciare Roma. In settembre il Pontefice ritenne di accedere alla richiesta della porpora, ma rifiutò sempre categoricamente l'elevazione all'episcopato di Petre, con la motivazione che i gesuiti potevano ricoprire dignità ecclesiastiche solo su dispensa ed ordine del Papa, che aveva già respinto una richiesta simile del Re di Polonia Giovanni Sobieski.

Castlemaine ritornò ripetutamente alla carica, minacciando in un memoriale dell'aprile 1687 la rottura delle relazioni diplomatiche. Il 16 giugno 1687, Robert Spencer II Conte di Sunderland, come presidente del Consiglio Privato scrisse al Papa chiedendo di perdonare il cattivo comportamento di Lord Castlemaine, che il Re richiamò a Londra, dove arrivò in agosto, sostituendolo con John Lytcott, a titolo di agente diplomatico. Questi si scusò per il memoriale di Castlemaine, ma ribadì subito la richiesta relativa a Petre, sulla quale il Re insisteva ostinatamente, arrivando in autunno a chiedere per lui il cappello cardinalizio[54]. All'inizio del 1688, il Sovrano fece un'intemerata al riguardo al Nunzio d'Adda e rifiutò poi la proposta del Papa di elevare alla porpora un altro inglese, sostenendo che in tutto il regno non vi era candidato migliore di Petre.

Più tranquilla dal punto di vista protocollare fu la missione a Londra di Mons. d'Adda, anche se la sua consacrazione episcopale e la successiva presentazione a Corte suscitarono reazioni negative, poiché il Re volle che la cerimonia avesse luogo nella cappella di S. Giovanni del Palazzo Reale di S. Giacomo e si inginocchiò davanti a d'Adda, suscitando lo sconcerto dei cortigiani protestanti, che tentò di rassicurare spiegando di aver reso omaggio all'Arcivescovo

[53] Rinaldo d'Este (1655-1737), da non confondere con l'altro omonimo Cardinale (1618-1672), nel concistoro del 2 settembre 1686 fu creato Cardinale Diacono con una speciale dispensa per non aver ancora ricevuto gli ordini minori. Il 20 dicembre 1688 ricevette la porpora cardinalizia ed il titolo diaconale di Santa Maria della Scala. Il 21 marzo 1695 Papa Innocenzo XII gli concesse la rinuncia al titolo affinché potesse diventare Duca di Modena e Reggio, in mancanza di eredi del nipote Francesco II.

[54] Giacomo II aveva come modello la Francia, ove i "primi ministri" erano spesso cardinali.

e non al Nunzio[55]. D'Adda fu testimone delle vicende che portarono alla cosiddetta *Glorious Revolution*, la cui causa principale furono i tentativi troppo spinti e malaccorti del Re di concedere piena libertà religiosa ai cattolici (ed ai non conformisti), sottovalutando le resistenze della Chiesa anglicana, legata alla Corona, ma non disposta a veder intaccate le sue prerogative di Chiesa di Stato[56]. I due avvenimenti che precipitarono la crisi finale, con l'invito a Guglielmo d'Orange a invadere l'Inghilterra, furono la nascita il 10 giugno 1688, o. s., del figlio del Re, che assicurò la successione a un cattolico, e l'assoluzione il 30 giugno 1688, o. s., dei sette vescovi anglicani che erano stati accusati di diffamazione sediziosa e imprigionati per aver diffuso una petizione di protesta contro la dichiarazione di indulgenza (detta anche *Declaration for Liberty of Conscience*) emanata il 12 febbraio 1687 per la Scozia e il 4 aprile per l'Inghilterra e reiterata il 27 aprile 1688.

Interprete della politica di Innocenzo X, come il Vicario Leyburn d'Adda consigliò al Re moderazione, ma non ebbe

[55] D'Adda (1650-1719) fu creato Vescovo titolare di Amasia e consacrato dal Primate d'Irlanda Dominic MacGuire, O.P., assistito dal Vicario apostolico Leyburn e da un altro Vescovo irlandese. Riguardo alle date, vi è una certa confusione nelle fonti, ma si può concludere, come indica l'accurato sito http://www.catholic-hierarchy.org/, che la consacrazione avvenne il 1° maggio e la presentazione a corte il 3 luglio 1687. All'indomani della missione a Londra, il 13 febbraio 1690, fu creato Cardinale. F. Petrucci, *D'Adda Ferdinando*, Dizionario Biografico degli Italiani, vol. 31 (1985) http://www.treccani.it/enciclopedia/ferdinando-d-adda_%28Dizionario-Biografico%29/

[56] Alcune opere hanno definitivamente chiarito la fondamentale importanza del fattore religioso, del tutto prevalente su quelli politici, nel provocare la caduta di Giacomo II: J. Miller, *James II, A Study in Kingship*, London, 1977; Id., *Popery and Politics in England 1660-1688*, Cambridge, 1973; Id., *James II and Toleration*, in *By Force or By Default? The Revolution of 1688-1689*, by E. Cruickshanks, Edinburgh, 1989, pp. 8-27; J.R. Western, *Monarchy and Revolution. The English State in the 1680s*, Londra, 1972; T. Claydon., *William III and the Godly Revolution*, Cambridge, 1996. La classica e superata versione *whig* (ossia liberale contraria al sovrano) è G.M. Trevelyan, *La Rivoluzione inglese del 1688-89,* Torino, 1940. L. von Pastor, pur cattolico, critica in maniera dura e ingenerosa, Giacomo II (*Storia dei Papi dalla fine del Medioevo*, vol. XIV, parte II, Roma, 1932, pp. 367-77). Nel 1734 l'Arcivescovo di Parigi Charles de Vintimille du Luc aprì la causa di beatificazione di Giacomo II, che però non ha fatto progressi: B. Ryan, *A Lost Cause: Could the Last Catholic King of England Become a Saint?*, https://ucatholic.com/blog/a-lost-cause-could-the-last-catholic-king-of-england-become-a-saint/).

rilevante influenza sugli avvenimenti[57]; forse inizialmente non ebbe di essi piena e corretta comprensione, ma fu comunque uno dei pochi osservatori cattolici a comprendere che il processo ai sette vescovi anglicani che si opposero alla Dichiarazione di indulgenza del 27 aprile 1688 era un grave errore politico[58]. Precedendo di poco il Re, e su sua sollecitazione, nel dicembre 1688 d'Adda lasciò Londra al seguito di Vittorio Amedeo II Duca di Savoia, che aveva sposato una nipote di Carlo I, e dopo un breve soggiorno in Francia, rientrò in Italia nel marzo 1689.

Il 23 dicembre 1688, sconfitto a Reading dalle forze d'invasione del Principe Guglielmo d'Orange, che si presentò come «difensore della religione protestante e delle libertà dell'Europa»[59], Giacomo II aveva lasciato definitivamente l'Inghilterra. Dopo accesi dibattiti, il Parlamento dichiarò il trono vacante e lo offrì congiuntamente a Guglielmo (III) e Maria (II), rispettivamente genero e figlia di primo letto di Giacomo II, incoronati l'11 aprile 1689, o. s., dal Vescovo di Londra, avendo l'Arcivescovo di Canterbury rifiutato di riconoscere la rimozione dello Stuart. L'11 maggio, o. s., Guglielmo (in questo caso II) e Maria accettarono anche la corona di Scozia offertagli da quel Parlamento.

Assistito da truppe francesi, nel marzo 1689 Giacomo era sbarcato nella cattolica Irlanda dove era tuttora riconosciuto come legittimo Sovrano. Lo Stuart chiese l'aiuto del Papa, presso il quale mandò come proprio inviato speciale il Colonello James Porter,

[57] Molto critico verso d'Adda è G. Gigli, *Il nunzio pontificio d'Adda e la seconda rivoluzione inglese*, in "Nuova Rivista Storica", XXIII (1939), pp. 285-352, che cita ampiamente i suoi dispacci, anche con curiose osservazioni: si può criticare un vescovo perché confida nell'«efficacia della preghiera» (p. 298)? La corrispondenza dei vari diplomatici pontifici operanti in Gran Bretagna nei secoli XVI-XVIII è in Archivio Apostolico Vaticano (AAV), già Archivio Segreto Vaticano, Segreteria di Stato, Inghilterra, 1-26.

[58] La Dichiarazione reiterava quella precedente del 4 aprile 1687, che sospendeva tutte le leggi penali in materia ecclesiastica, permetteva di partecipare ai riti religiosi al di fuori della Chiesa anglicana in case private o in cappelle e aboliva i giuramenti necessari per assumere incarichi civili o militari. I due testi in A. Browning (ed), *English Historical Documents, 1660-1714*, London, 1953, pp. 399-40 e in http://www.jacobite.ca/documents/16870404.htm e http://www.jacobite.ca/documents/16880427.htm.

[59] H.D. Schmidt, *The Establishment of "Europe" as a Political Expression*, in "The Historical Journal", IX, 2 (1966), p. 174.

suo vice Ciambellano, che giunse a Roma il 28 febbraio 1689[60]. Dopo che Porter, per sostenere la richiesta di aiuto, osservò che in caso di rifiuto si sarebbe avvalorata l'opinione dei protestanti che il Papa parteggiasse per loro, Innocenzo XI lo congedò. Il Cardinale d'Este, nuovo inviato ufficioso di Giacomo, tornò alla carica chiedendo un sussidio, ma il Papa replicò che gli era impossibile fornire assistenza nel momento in cui il Re di Francia Luigi XIV minacciava di invasione gli Stati Pontifici. In realtà, per quanto possa sorprendere, pur deplorando la rivoluzione, le cui cause attribuiva però agli errori di Giacomo, per vari motivi il Papa diede all'ultimo Re cattolico d'Inghilterra un sostegno solo formale. Non approvava infatti la sua politica incauta in campo religioso e soprattutto la sua alleanza con Luigi XIV e il desiderio di imitarlo. Da anni Innocenzo XI era in conflitto con il Re Sole, per ragioni di politica ecclesiastica e per le sue velleità egemoniche che lo contrapponevano al Sacro Romano Imperatore tanto da negare ogni sostegno alla coalizione contro l'Impero ottomano, che nel 1683 aveva assediato Vienna.

Le ambizioni di Giacomo II di conservare il trono ebbero fine con la battaglia di Boyne del 1° luglio 1690, o. s.[61], in Irlanda, quando l'esercito da lui comandato fu sconfitto da quello agli ordini di Guglielmo III e lo Stuart si rifugiò di nuovo e definitivamente in Francia. A Guglielmo e Maria, privi di prole, succedette Anna, sorella della seconda e ultima Stuart sul trono, che ebbe molti figli, nessuno dei quali però sopravvisse. Con l'*Act of Settlement* del 1701 e l'*Act of Union* del 1707, fu decretato che nessun cattolico avrebbe mai potuto ereditare la corona[62] e, escludendo più di

[60] E.T. Corp, *A Court in Exile: The Stuarts in France, 1689-1718*, Cambridge, 2004. pp. 17-18.

[61] Dalla fine del secolo XVIII, la battaglia di Boyne fu celebrata il 12 luglio (calendario gregoriano) unendone il ricordo con la successiva battaglia di Aughrim (12 luglio secondo il calendario giuliano, 23 secondo quello gregoriano). Nei periodi di maggiori tensioni, le parate delle logge protestanti orangiste hanno dato luogo a disordini sanguinosi e scontri con i cattolici e furono per questo proibite dal 1832 al 1837 e regolate per legge dal 1850 al 1872. Il 12 luglio è festa nazionale nell'Ulster.

[62] Browning, *English Historical Documents ...*, cit., pp. 129-34. L'esclusione dei cattolici riprendeva il testo già contenuto nel *Bill of Rights* del 16 dicembre 1689 (data del *Royal Assent*), ove si spiegava che «per esperienza si è provato inconciliabile con la sicurezza e il benessere di questo reame Protestante l'esser

cinquanta principi cattolici più prossimi per primogenitura alla Regina Anna, la successione passò quindi alla casata protestante dei principi elettori (del Sacro Romano Impero) di Brunswick-Lüneburg, comunemente noti come Hannover, il cui primo Re salì al trono nel 1714 con il nome di Giorgio I.

A seguito della *Glorious Revolution* e degli sviluppi successivi, i sovrani persero progressivamente potere rispetto al governo e al Parlamento. È rimasta in vigore fino ad oggi l'esclusione dei cattolici dalla linea di successione, mitigata con il *Succession to the Crown Act 2013*, che non la prevede più anche per chi solo contragga matrimonio con cattolici. Peraltro cessarono le esecuzioni di cattolici, pur restando in vigore le leggi che li relegavano ai margini della società. Furono riaffermati l'identità della Gran Bretagna come Paese protestante e il predominio in Irlanda dei protestanti.

La Santa Sede continuò a riconoscere come Re *de jure* Giacomo II e alla sua morte nel 1701 il figlio Giacomo III (VII come Re di Scozia). Ovviamente ciò rese impossibili relazioni diplomatiche tra Roma e Londra. Il figlio di Giacomo III, Carlo Edoardo[63], nel 1745 compì l'ultimo e più famoso di una serie di tentativi per riconquistare il trono alla sua Casa. Sbarcato in Scozia, andò vicino al successo, arrivando a 127 miglia da Londra, ma fu poi sconfitto a Culloden il 16 aprile dalle truppe comandate dal Duca di Cumberland, maschio terzogenito di Re Giorgio II. Questi, nella sua veste di Duca di Brunswick-Lüneburg, nel luglio 1747 offrì al Papa Benedetto XIV[64] 150mila sterline purché creasse Cardinale il Principe Enrico Benedetto Duca di York, fratello di Carlo Edoardo[65]; ciò allo scopo di escluderlo realisticamente dalla

governato da un Principe papista o da un qualsiasi Re o Regina che sposi un papista».

[63] Soprannominato «the young pretender» dagli avversari e «the young chevalier» o, soprattutto, «Bonnie Prince Charles» dai giacobiti. La migliore biografia è F. McLynn, *Charles Edward Stuart. A Tragedy in Many Acts*, Oxford, 1991. In generale cfr. Id., *The Jacobites*, Londra, 1985, P. Kléber Monod, *Jacobitism and the English People 1688-1788*, Cambridge, 1989, E. Cruickshanks-J. Black (eds), *The Jacobite Challenge*, Edimburgo, 1988. La Royal Stuart Society custodisce la tradizione della dinastia, http://www.royalstuartsociety.com/.

[64] Benedetto XIV, Papa dal 1740 al 1758, adottò politiche favorevoli agli interessi britannici.

[65] Henry Benedict Mary Clement Stuart (1725-1807), Duca di York, fu creato Cardinale nel 1747, ordinato sacerdote nel 1748, consacrato Vescovo nel

successione stuartiana, che si sarebbe estinta se, come poi avvenne, il *Bonnie Prince Charles* non avesse avuto figli legittimi. Il Papa rifiutò ovviamente la somma, che avrebbe configurato il peccato di simonia, ma conferì la tonsura e la porpora al giovane principe, che divenne poi sacerdote e Arcivescovo. Alla morte del "vecchio pretendente" nel 1766, Carlo Edoardo non ebbe il riconoscimento del titolo regale da Papa Clemente XIII e ciò rimosse un grave ostacolo alle relazioni tra Londra e la Santa Sede. Dal 1768 i sudditi cattolici britannici pregarono nelle loro chiese per Giorgio III.

Clemente XIV (1769-1774) aveva simpatie, ricambiate, per l'Inghilterra e nel febbraio-aprile 1772 invitò a visitare Roma il Principe Guglielmo, Duca di Gloucester e di Edimburgo, fratello minore del Re Giorgio III, avendo cura di riceverlo nel miglior modo possibile. La capitale del Papa era il *clou* del *grand tour* che ogni gentiluomo inglese compiva in Italia almeno una volta nella sua vita. A sua volta il Papa, nel giugno successivo inviò a Londra il Nunzio a Colonia Mons. Giovanni Battista Caprara Montecuccoli allo scopo di migliorare le condizioni dei cattolici in Gran Bretagna ed Irlanda. Il primo risultato concreto fu ottenuto però nel 1774 in Canada, dove furono concesse libertà di culto ai cattolici e l'erezione della diocesi di Québec.

Nel 1775 il Duca di Gloucester rese visita al nuovo Papa Pio VI (1775-1799) e nel 1779-80 John Coxe Hippisley fu agente britannico ufficioso[66] a Roma, dopo che nel 1778 era stata approvato il primo *Catholic Relief Act*, al quale seguirono altre leggi che concedevano maggiore tolleranza e diritti ai cattolici, nonostante i "*Gordon riots*" del 1780, dal nome del Presidente

1758, a partire dal 1761 resse la diocesi suburbicaria di Frascati. Cfr. B.W. Kelly, *Life of Henry Benedict Stuart, Cardinal Duke of York: with a notice of Rome in his Times*, London, 1899, T.F. Henderson, *Henry Benedict Maria Clement, in DNB*, vol. 26. Il titolo di Duca di York fu conferito durante lo stesso periodo anche dai sovrani della dinastia Hannover, a un fratello di Giorgio I, a un fratello e ad un figlio di Giorgio III.

[66] Il suo nome non compare infatti in D.B. Horn (ed), *British Diplomatic Representatives 1689-1789*, London, 1932, né in S.T. Bindoff - E.F. Malcolm Smith - CK. Webster (eds,), *British Diplomatic Representatives 1789-1852*, London, 1934. Hippisley (1748-1825), avvocato e scrittore politico, dal 1790 al 1796 deputato di Sudbury, sostenne fortemente i diritti dei cattolici, pur non appartenendo a tale religione e nel 1796 fu creato Baronetto (DNB vol. XXVII).

della *Protestant Association* Lord George Gordon, nel corso dei quali furono assalite e devastate le cappelle delle Legazioni del Regno di Sardegna e del Regno di Baviera. Sempre nel 1778 e ancora nel 1791 il Cardinale Leonardo Antonelli, Prefetto della Congregazione di Propaganda Fide, esortò i vescovi irlandesi a mostrarsi «sudditi obbedienti, zelanti del bene dello Stato e della prosperità del sovrano»[67].

L'impatto della Rivoluzione francese

Le diverse migliaia di sacerdoti e vescovi francesi che per sfuggire alle persecuzioni si rifugiarono in Gran Bretagna, dove con il *Roman Catholic Relief Act 1791*, erano stati accordati maggiori diritti ed una più ampia tolleranza religiosa ai cattolici, vi furono accolti con grande calore e ricevettero aiuto finanziario dal governo. La comune necessità di fronteggiare l'espansione della Francia rivoluzionaria, oltre alle questioni di interesse bilaterale, tra il 1792 ed il 1801 portò alle missioni di due agenti diplomatici ufficiosi[68]. Dal 1792 al 1796 Sir John Coxe Hippisley tornò nella città eterna stabilendo subito stretti rapporti con il Cardinale Segretario di Stato Francesco Saverio de Zelada. Convinto dell'utilità di avere a Londra un inviato del Papa, Sir John trovò benevolo ascolto presso il Primo Ministro William Pitt il Giovane, il Ministro degli Esteri Lord Grenville, William Windham, futuro Ministro della Guerra, Edmund Burke[69], il famoso scrittore e

[67] Buschkül, pp. 24-26 e P. Coghlan, *Letters from Cardinal Antonelli Prefect of the congregation of Propaganda fide: by order of H.H. Pius VI. To their lordships The Bishops, Vicars Apostolic, etc. of the Church of Rome. To which is added an extract of a letter from Cardinal Gerdill to Monseig. Erskine. With the original Latin and Italian*, London, 1796.

[68] Per il periodo rivoluzionario e napoleonico si vedano: F.A. Gasquet, *Great Britain and the Holy See, 1792-1806. A Chapter in the History of Diplomatic Relations between England and Rome*, Roma, 1919, M. Buschkül, *op. cit.*, capp. II-III, W. Maziere Brady, *Anglo-Roman Papers*, III, *Memoirs of Cardinal Erskine*, *Papal Envoy to the Court of George III*, London, 1890.

[69] Secondo Burke, «Nessuno può essere così schizzinoso da rifiutare dei benefici (null'altro verrà mai offerto da Sua Santità) solo perché vengono dal Papa [...] Ci sono stati dei danni e molto bene è stato impedito, ne sono convinto, dalla nostra innaturale estraneazione» (cit. in Graham, Vatican *Diplomacy* ..., cit. pp. 69-70).

membro del Parlamento divenuto ardente controrivoluzionario e perfino il Vescovo anglicano di Winchester[70]. Invece Mons. John Douglas Vicario apostolico del *London District*, si espresse contro un inviato del Papa, proponendo se stesso come rappresentante: una circostanza, quella della gerarchia cattolica inglese gelosa di un diplomatico pontificio, destinata a ripresentarsi ancora nel XIX e XX secolo. Il Pontefice designò comunque come suo inviato Mons. Charles Erskine of Kellie[71], che giunse a Londra il 13 novembre 1793. Erskine fu trattato con grande cortesia dai funzionari doganali e al cambio dei cavalli i vecchi postiglioni annunciavano ai nuovi «l'ambasciatore del Papa!», anche se formalmente egli si recava a far visita ai parenti in Scozia[72]. Va inoltre ricordato che il Principe Augusto, sesto figlio maschio di Giorgio III, fu a Roma dalla fine del 1792 al luglio 1793 ed ebbe un'udienza col Pontefice, discutendo dei rapporti commerciali tra Gran Bretagna e Stati Pontifici e del destino della Corsica, occupata dagli inglesi tra il 1794 e il 1796. Il Principe tornerà a Roma nel gennaio 1794, restandovi quasi cinque anni.

I temi principali dei rapporti diplomatici tra Londra e Roma, calorosi, intensi, anche se non strettamente ufficiali, furono la collaborazione contro la Francia, la condizione dei cattolici britannici e la situazione dell'Irlanda[73]. Durante la sua missione, Mons. Erskine incontrò più volte il Primo Ministro, i membri del governo, altri esponenti dell'*establishment* britannico e lo stesso Sovrano: in occasione della prima udienza con Giorgio III, il 22 gennaio 1794, fu presentato come «Inviato Straordinario di Sua

[70] Brownlow North (1741-1820), figlio del 1° Conte di Guilford e fratellastro di Lord North, Primo Ministro *tory*, con una interruzione, dal 1770 al 1782, si espresse così: «Lo stabilimento di relazioni tra la Gran Bretagna è il Papa è assai auspicabile, specialmente nel momento in cui la pietà, umiltà e generosità di Pio VI ce lo presentano come un principe la cui amicizia è un onore e i cui impegni politici o personali sono caratterizzati da virtù, sincerità e bontà d'animo» (Gasquet, *op. cit.,* p. 10).

[71] Erskine (1739-1811), era uno scozzese imparentato con i Conti di Kellie e di Mar, nel giugno 1795 fu designato rappresentante ufficiale del Papa all'ipotizzato, ma non tenuto, congresso di pace tra le Potenze alleate e la Francia, Suddiacono nel 1783, Cardinale *in pectore* nel 1801 pubblicato nel 1803, Diacono nel 1804.

[72] Maziere Brady, *op. cit.*, p. 129.

[73] AAV, Segr. Stato, Inghilterra, 26.

Santità il Papa». Ai ricevimenti del Re prendeva posto tra l'ultimo dei diplomatici e il primo dei nobili presenti. Quando gli Stati Pontifici subirono la prima occupazione francese il Re gli accordò una pensione[74]. A sua volta Hippisley ebbe stretti rapporti con il Papa e la Curia.

Nell'ottobre 1793 il governo di Londra si spinse a chiedere al Papa di inviare proprie truppe a contribuire alla difesa di Tolone, che era in mano degli insorgenti monarchici sostenuti dalla flotta britannica del Mediterraneo comandata dal Vice Ammiraglio Lord Hood. Se tale richiesta non poté essere esaudita, gli Stati Pontifici fornirono con grande generosità grano e carne alla flotta di Lord Hood. Nella stessa prima occasione in cui incontrò il Re, Erskine vide anche Pitt, che promise di salvaguardare gli interessi temporali della Santa Sede[75]. Pitt desiderava «aprire canali di comunicazione tra le due Corti; ma disse di voler aspettare un tempo più propizio per una corrispondenza pubblica, e che per il momento occorreva procedere lentamente, passo dopo passo». Infine, riferiva sempre Erskine, il Primo Ministro affermò di auspicare, nel caso fosse costituita una lega difensiva dei Principi italiani, che il Papa le fornisse sostegno «se non con armi e denaro, almeno con il suo nome e l'influenza del suo sacro carattere».

È nel contesto di quest'ultima affermazione che va collocata l'idea che il Papa proclamasse una vera e propria «crociata» antirivoluzionaria. Nel maggio 1794 il Vescovo emigrato di Arras, Louis François Marc Hilaire de Conzié, riferì a François Joachim de Pierre Cardinale de Bernis, già Ambasciatore del Re di Francia presso la Santa Sede, queste opinioni espressegli da Pitt in un colloquio: «Non è possibile fronteggiare il torrente rivoluzionario che opponendovi come diga l'Europa intera armata [...] Una bolla del Papa [...] annunziante la guerra santa [...] produrrebbe un grande e salutare effetto [...] Le divergenze di religione scompaiono dinanzi all'immenso pericolo comune». Il Pontefice avrebbe avuto tutte le ragioni per accedere alla richiesta, ma Pio VI pur commosso e grato per questo appello, non certo disinteressato ma comunque significativo, declinò la proposta. Il 10 giugno 1794 il Cardinale

[74] Maziere Brady, *op. cit.*, p. 145.

[75] Nel gennaio 1794 il Papa parlò ad Hippisley della necessità che nel caso di restituzione agli Stati della Chiesa di Avignone e del Contado Venassino ad essi venisse aggiunto il porto di Antibes.

de Bernis riferì a de Conzié le parole dettegli in udienza dal Papa: «Si è troppo rimproverata al Papato la sua ingerenza nelle dispute dei Re e dei popoli perché la Santa Sede venga ancora a fornire materia a dei rimproveri inconsulti o a delle rappresaglie colpevoli. Il Papa non può più avere da ordinare o da predicare una guerra, anche giusta; non gli resta che subirne le conseguenze»[76].

I timori espressi da Pitt riguardo a relazioni formali con il Papa avevano ispirato anche l'atteggiamento del Ministro degli Esteri Lord Grenville, che nell'agosto 1793 si astenne dal rispondere personalmente ad una lettera del Cardinale Zelada, temendo di violare vecchie leggi del periodo elisabettiano. Inoltre, nel giugno 1794 Pitt decise di non forzare l'approvazione di una legge per concedere il diritto di voto ai cattolici, che pure aveva già superato all'unanimità due letture, ma stava suscitando riserve sull'opportunità del momento; *The Morning Chronicle*, organo di stampa dell'opposizione *whig* aveva attaccato il Papato. Nel 1796 e 1797, da Londra Mons. Erskine intrattenne corrispondenza con i Nunzi a Madrid, Lisbona, Vienna, nella regione renana e in Olanda.

Oltre ad occuparsi delle questioni internazionali, Erskine diede consigli e istruzioni ai Vicari Apostolici ed ai Vescovi d'Irlanda, ripetutamente invitati a essere leali verso la Corona e sconsigliò Pitt, favorevole a concederla, di promuovere la sostituzione dei Vicari Apostolici con Vescovi diocesani, temendo interferenze nella libera scelta della Santa Sede. In un certo senso rese la pariglia a Mons. Douglas, che si era opposto all'invio di un agente diplomatico del Papa. La gerarchia cattolica sarà restaurata in Inghilterra e Galles nel 1850 e in Scozia nel 1878; essa sarà spesso quanto meno fredda sulla nomina di un Nunzio apostolico a Londra.

La situazione interna dell'Irlanda si collegò a quella internazionale, poiché nel dicembre 1796 un corpo di spedizione francese di 14mila uomini cercò senza successo di sbarcare a

[76] La vicenda è narrata da J. Crétineau-Joly, *L'Église Romaine en face de la Revolution*, Paris, 1976 (ristampa dell'edizione del 1859), tomo I, pp. 189-96; a tale opera, scritta per incarico di Pio IX, si rifanno J. Hergenröther, *Der Kirchenstaat seit der französischen Revolution. Historisch-statistiche Studien und Skizzen*, Freiburg im Brisgau, 1860, pp. 181-82 e Buschkühl, *op. cit.*, p. 34. Né nei National Archives britannici né nell'Archivio Segreto Vaticano si è trovata traccia di tale scambio di opinioni.

Bantry Bay, nella contea di Cork. Seguirono agitazioni degli indipendentisti irlandesi, duramente represse, e una vasta ribellione scoppiò tra maggio e settembre 1798, con l'appoggio di mille soldati francesi sbarcati in agosto a Kilcummin, nella contea di Mayonel; in ottobre la flotta britannica bloccò lo sbarco di altri tremila francesi. La Chiesa cattolica, grata per il finanziamento governativo accordato al *Royal College of St Patrick* a Maynooth e impressionata dall'occupazione francese di Roma, condannò la ribellione e invitò alla lealtà verso la Corona. Repressa la ribellione, il 1° gennaio 1801 entrarono in vigore gli Atti di Unione, che segnarono la nascita del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda. Su pressione del Lord Cancelliere, il Re Giorgio III ottenne che nella legge fosse cancellata la possibilità di eleggere a Westminster deputati cattolici, sostenendo che tale misura era incompatibile con il giuramento prestato all'incoronazione e provocando così le dimissioni del governo Pitt. Sia Hippisley sia Erskine ebbero un ruolo in queste vicende.

Anche dopo aver lasciato Roma, dove fu sostituito come agente britannico da Thomas Jackson, Inviato Straordinario e Plenipotenziario presso il Re di Sardegna, Hippisley continuò a seguire i rapporti tra Londra e la Santa Sede e grazie anche alla sua opera efficace alla fine del 1799 Giorgio III concesse una pensione annuale di 4.000 sterline al Cardinale di York, che aveva perso tutti i beni e rendite a causa della rivoluzione francese, dell'occupazione di Roma e del suo sostegno economico al Papa[77]. Nel 1812 Hippisley fece approvare dal governo un progetto per far intervenire la flotta britannica a liberare Pio VII, prigioniero a Savona di Napoleone, che però, informato, trasferì il Papa a Fontainebleau. Analogamente, nel 1798 Erskine aveva spinto il Re e il suo governo a concepire un progetto per liberare Pio VI, prigioniero nella Certosa di Firenze, ma poi trasferito a Valence, dove morì il 29 agosto 1799.

Mons. Erskine fu uno degli undici[78] cardinali creati *in pectore* nel concistoro del 23 febbraio 1801. Egli chiese appunto che la sua

[77] Il Cardinale di York aveva più volte inutilmente reclamato dal governo britannico la restituzione della dote della nonna paterna, la Regina Maria di Modena.

[78] Così indica l'affidabile sito http://www.catholic-hierarchy.org/event/cs1801.html, anche se Gasquet, *op. cit.*, parla di 14 e Gaselee, *op. cit.*, di 13.

nomina non fosse pubblicata (lo sarà il 17 gennaio 1803) finché fosse rimasto in Inghilterra; tuttavia sia il Re sia Pitt ne furono informati e Giorgio III, ricevendolo in udienza, gli chiese scherzosamente perché non indossasse la porpora cardinalizia. Tradizionalmente i nunzi apostolici presso le maggiori corti cattoliche (Vienna, Parigi, Madrid e Lisbona) ricevevano la berretta cardinalizia al termine della loro missione: «questa eccezionale promozione era non solo un gesto di favore per Erskine ma anche un segno di distinzione per Londra»[79]. Erskine lasciò la capitale britannica il 12 dicembre 1801, viaggiando con un passaporto inglese che lo definiva «*late Legate from His Holiness at this Court*»[80].

Liberato dalla prigionia e tornato in Italia, Pio VII riprese subito i contatti con il Regno Unito. A Bologna ebbe diversi colloqui con Lord William Bentick, comandante in capo delle forze britanniche in Italia, che per coprire le spese del suo viaggio gli consegnò 50mila zecchini da parte del Principe Reggente[81], e con Robert Fagan, Console generale a Palermo. Il Pontefice scrisse anche lettere al Principe Reggente e al Ministro degli Esteri Lord Castlereagh[82].

Nella prima lettera[83] il Papa si rivolgeva al Principe Reggente nella consapevolezza che l'immediata restaurazione della sua piena sovranità sugli Stati Pontifici dipendeva in larga misura dalla di lui volontà. Pio VII accennava nella lettera alla mancanza di canali di comunicazione tra le due corti. Il latore della lettera, che si

[79] Buschkühl, *op. cit.*, p. 44.

[80] Maziere Brady, *op. cit.*, p. 156. Espulso da Roma nel gennaio 1810, raggiungerà il Papa prigioniero in Francia e vi morirà il 20 marzo 1811.

[81] A causa della malattia del Re, dal 5 febbraio 1811 al 29 gennaio 1820 il Principe di Galles, futuro Giorgio IV, fu Principe Reggente. Il 15 dicembre 1785 egli aveva sposato in segreto con rito anglicano la cattolica Maria Anna Fitzherbert. Il matrimonio fu considerato nullo, in assenza del consenso del Re, e Giorgio fu costretto dal padre, come condizione per pagargli i debiti, a sposare la Principessa Carolina di Brunswick l'8 aprile 1795. Giorgio detestava Carolina, cercò di divorziare da lei e la mise comunque al bando, mentre rimase affezionato a Maria Anna.

[82] Robert Stewart, II Marchese di Londonderry (1769-1822), Ministro degli Esteri *tory* dal 1812 al 1822, conosciuto fino al 1821 con il titolo di cortesia di Visconte Castlereagh. Cfr. C. Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh 1815-1822, Britain and the European Alliance*, London, 1825.

[83] Bologna, 1° aprile 1814, in The National Archives – London [TNA]. *Foreign Office Confidential Print* [FO 881], 65, appendix 1 e 2.

recò anche presso altre corti, il Conte Filippo Francesco Magawly Cerati, nato in Irlanda Philip Francis Magawly de Calry[84], aveva il compito di esporre verbalmente in maniera più precisa al Primo Ministro Lord Liverpool le intenzioni e i desideri del Papa: ottenere l'assistenza britannica contro Gioacchino Murat, che occupava provvisoriamente gran parte degli Stati Pontifici, la sua «disponibilità a consentire qualunque misura che fosse ritenuta necessaria per assicurare la fedeltà dei cattolici», «la sua speranza di poter avere un agente inglese a Roma e di poter inviare un ministro a Londra». Il 3 e il 20 maggio Pio VII scrisse altre tre lunghe lettere al Principe Reggente[85]. La prima, affidata a Mons. Annibale della Genga (il futuro Leone XII) perché la consegnasse a Lord Castlereagh, rammentava le traversie dello Stato Pontificio e del Papa personalmente dovute al rifiuto di schierarsi contro la Gran Bretagna e lamentava l'atteggiamento di Murat. La seconda, premesso un elogio del ruolo del Regno Unito nelle guerre contro Napoleone, ne sollecitava l'appoggio alla restaurazione degli Stati Pontifici nella loro integrità. Nessuna risposta fu inviata a tali lettere né a quella che il Cardinale Segretario di Stato Ercole Consalvi inviò il 23 giugno a Lord Castlereagh dove si spiegavano in dettaglio la posizione e le richieste relative agli Stati Pontifici, e ai feudi pontifici di Avignone e del Contado Venassino.

In conclusione, si può osservare che nel periodo rivoluzionario e napoleonico si instaurarono una comunanza di interessi e una grande cordialità di rapporti tra il Regno Unito e la Santa Sede. Nei decenni successivi le relazioni tra Londra e la Roma papale avrebbero avuto alti e bassi, ma il reciproco rispetto di fondo non venne meno.

[84] Su di lui si veda il lungo necrologio nella "Gazzetta di Parma", 20.10.1835, https://play.google.com/books/reader?id=cjJa_F60zsYC&hl=it&pg=GBS.PA348

[85] La prima da Cesena e le altre due da Foligno, [FO 881], 65, appendix 3, 4, 5.

Oltre le barriere tariffarie: protezionismo e divergenze regolative nelle relazioni commerciali fra Stati Uniti e Unione Europea durante l'amministrazione Trump

di Antonio Zotti

Abstract *– The article aims at assessing how and to what extent the Trump administration has affected trade relations between the United States (US) and the European Union (EU). In order to do so, and taking into account the general framing of virtually every Trump-related political issue in terms of a "break" from business as usual, the article identifies the Trump administration's consistencies with and deviations from the more traditional course of America's trade policy, including the setting off of infamous "trade wars". After providing an insight of the US and the US trade policy governance system, the article continues pointing out the regulatory divergence between US and the EU as a relatively overlooked yet critical aspect of their mutual trade relationship – one where the effects of the Trump administration can be argued to be especially significant, both in economic and political terms. Finally, regulatory divergence is further explored focusing on the different main rationales – science-based evidence and precautionary principle – underpinning US and the EU respective systems of protection against the risks connected to goods and services' production and exchange.*

Promesse, timori e aspettative di un "nuovo" corso

Gli Stati Uniti e l'Unione europea (UE) sono stati a lungo gli attori centrali del sistema di *governance* del commercio internazionale sorto dopo la Seconda Guerra Mondiale: i primi in nome della struttura ideologica, del sostegno politico e dell'apporto tecnico-istituzionale che hanno fornito al sistema nella loro qualità di Potenza egemone dell'ordine internazionale occidentale; la seconda in quanto risultato più coerente e sofisticato del paradigma alla base del sistema, ovvero la promozione della liberalizzazione degli scambi commerciali e dell'integrazione economica. Da qualche tempo tuttavia la primazia di entrambi gli attori è stata messa in crisi da una serie di fenomeni che ne hanno eroso il potere negoziale e istituzionale: l'ascesa di nuove Potenze commerciali,

l'allungamento e la diffusione globale delle catene del valore, come pure lo stallo di fondamentali meccanismi multilaterali attraverso i quali i suddetti obiettivi di liberalizzazione e integrazione sono stati perseguiti fino al fallimento del *Doha Round*. Nondimeno, il volume degli scambi reciproci e in rapporto al resto del mondo, nonché la capacità di diffondere i propri standard di produzione e protezione in buona parte del sistema economico globale, confermano la persistente rilevanza del nesso Stati Uniti-UE anche all'interno di un sistema di *governance* del commercio internazionale più lasco e policentrico.

L'avvento sulla scena politica statunitense e internazionale di Donald Trump ha immediatamente innescato in America e in Europa un acceso dibattito sui possibili sviluppi dei rapporti, commerciali e non, fra Stati Uniti e UE. Ad alimentare la discussione sono stati, da una parte, i propositi protezionistici espressi con veemenza durante la campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2016 – in parte utilizzate "solo" come motivo retorico, in parte attuate mediante specifiche misure politiche – e in generale un disdegno più o meno affettato (frequentemente parso derivare da mera ignoranza) rispetto ai principi e alla logica politica che sottendono le relazioni transatlantiche. Dall'altra parte, risultava evidente che le notevoli anomalie del personaggio nei confronti degli atteggiamenti ritenuti canonici rispetto al ruolo di Presidente degli Stati Uniti avrebbero contrastato con le complesse pratiche diplomatiche, la cautela politica e le sottigliezze comunicative affinate in decenni di intensi rapporti inter- e trans-nazionali all'interno del tessuto altamente istituzionalizzato delle relazioni transatlantiche.

Rispetto alle trasformazioni strutturali che da tempo stanno interessando i rapporti fra Stati Uniti e UE cui si è accennato, l'impatto dell'amministrazione Trump potrebbe sembrare un fattore in fondo contingente, tanto più alla luce della confusione e dell'incostanza che ne hanno caratterizzato l'azione e l'agenda politica, come pure del fatto che, al netto di condotte decisamente atipiche, molti di quelli che sono stati percepiti come clamorosi punti di rottura si sono poi posti in sostanziale continuità con gli orientamenti di amministrazioni precedenti. Di conseguenza, il saggio intende individuare gli ambiti e i modi in cui il "fattore Trump" ha effettivamente influito sulle attuali relazioni commerciali

fra Stati Uniti e Unione europea, e se e come tali effetti potrebbero persistere anche dopo la fine del mandato presidenziale.

Come noto, uno dei elementi fondanti della politica commerciale dell'amministrazione Trump è la promessa di rendere l'America di nuovo «grande» sulla scena internazionale, ovvero di porre fine a quelle pratiche politiche che avevano permesso al Paese di essere sistematicamente sfruttato o raggirato («*ripped off*») tramite accordi che non garantivano un immediato tornaconto, per di più scaricando su di esso gli oneri del mantenimento della struttura istituzionale che rende praticabili tali scambi inevitabilmente iniqui rispetto agli interessi statunitensi. Coerentemente con l'approccio «*America first*», e dunque con l'intento di non passare più per «idioti» («*suckers*») disposti a farsi sfruttare da alleati e avversari[1], l'amministrazione Trump ha lanciato subito dopo il suo insediamento un riesame complessivo dei rapporti commerciali degli Stati Uniti per individuare "iniquità" perpetrate da Paesi stranieri, ed eliminarle restringendo il loro accesso al mercato americano[1]. Oltre che al ristabilimento del prestigio nazionale – in linea con una concezione "neo-Jacksoniana" della politica estera statunitense[2] – tale orientamento (potenzialmente) protezionista era in ultima analisi finalizzato alla difesa dei posti di lavoro e del reddito interni, e alla riduzione del disavanzo delle partite correnti, ritenuta un fattore di inaccettabile debolezza, nonché dei comportamenti da profittatori dei partner commerciali[3]. La piattaforma politica del Presidente Trump considerava dunque l'isolamento dalla competizione commerciale mondiale un obiettivo desiderabile al punto di renderne ammissibili (pur senza ammetterlo apertamente) le possibili ripercussioni in termini di abbassamento del reddito mondiale, e in particolare quello

[1] S.A. Meunier, *A Disorderly Retreat from Global Governance? US Trade and Investment Policies in the Trump Era*, in J. Men, S. Schunz, D. Freeman (eds), *The Evolving Relationship between China, the EU and the USA: A New Global Order*, Abingdon-on-Thames, 2019: A. Zotti, *La comunità di sicurezza nordatlantica è in pericolo? Le relazioni fra Unione europea e Stati Uniti ai tempi della presidenza Trump*, in A. Quarenghi (ed), *Trump contro l'ordine internazionale. La politica estera degli Stati Uniti nella transizione contemporanea*, Milano, 2021.

[2] T. Cha, *The Return of Jacksonianism: the International Implications of the Trump Phenomenon*, "The Washington Quarterly", n. 39, 2016, pp. 83-97

[3] K. Handley - N. Limão, *Trade under T.R.U.M.P. policies*, in C.P. Brown (ed), *Economics and Policy in the Age of Trump*, London, 2017.

statunitense, visto che l'imposizione di dazi avrebbe aumentato i prezzi di prodotti di consumo importati, come pure di servizi e beni intermedi, nonché i costi di produzione, riducendo la competitività delle esportazioni statunitensi[4]. La cancellazione della *Trans-Pacific Partnership* (TPP), avvenuta già a gennaio del 2017, la rinegoziazione del *North Atlantic Free Trade Agreement* (NAFTA), la retorica incendiaria utilizzata nei confronti delle pratiche commerciali della Repubblica Popolare Cinese, la sfiducia espressa nei confronti degli strumenti multilaterali sono solo alcune delle misure che hanno giustificato la diffusa lettura in chiave protezionista della politica commerciale dell'amministrazione Trump. I principali oggetti di rinegoziazioni dei trattati e delle pratiche esistenti avrebbero dovuto riguardare maggiori garanzie per il rispetto della proprietà intellettuale delle compagnie statunitensi, l'eliminazione delle restrizioni al flusso di dati digitali e servizi, la limitazione di sussidi pubblici, comportamenti iniqui da parte di imprese di proprietà di stati stranieri e manipolazioni sul valore della valuta.

Il fatto che non tutte le misure previste siano state effettivamente realizzate, perlomeno non nei modi e nella misura preannunciati, può essere ricondotto, da una parte, alla generale incongruenza fra intenti professati e retorica politica (specie una roboante come quella di Donald Trump), e dall'altra alla specifica inadeguatezza delle misure effettivamente adottate o verosimilmente realizzabili. Se la prima è un effetto secondario praticamente ineliminabile dai processi decisionali propri di un ente politico democratico e pluralistico come gli Stati Uniti, la politica commerciale dell'amministrazione Trump è parsa particolarmente miope rispetto a una serie di circostanze che era ragionevole pensare avrebbero potuto condizionare gli intenti revisionisti così energicamente preannunciati. Come prevedibile, infatti, il protezionismo statunitense è stato limitato dall'interdipendenza fra il sistema economico statunitense e quello globale, generata da fenomeni quali l'internazionalizzazione delle catene del valore, e le sempre maggiori terziarizzazione e digitalizzazione dell'economia

[4] T. Petersen - U. Schoof - E. Yalcin - G. Felbermayr - M. Steininger, *Global impact of a protectionist US trade policy*, Monaco, 2017.

americana[5]. Fra i fattori di "normalizzazione" più prettamente politici vi è stato il sofisticato regime internazionale – composto di strutture istituzionali, sistemi regolativi più o meno formalizzati, pratiche, trattati globali e regionali – all'interno del quale gli Stati Uniti hanno per decenni intrattenuto i loro scambi commerciali con l'estero. Anche il nazionalismo economico più determinato avrebbe trovato difficoltà a emanciparsi da una rete di legami così fitta senza provocare contraccolpi devastanti per il benessere economico e la sicurezza nazionali[6]. La complessità dei rapporti di interdipendenza fra Stati Uniti e UE, e il sostanziale equilibrio delle loro reciproche relazioni economiche, non poteva che rendere l'obiettivo ancora più impervio.

Continuità della politica commerciale americane durante l'amministrazione Trump

Peraltro, per quanto i «globalisti» abbiano rappresentato uno degli oggetti polemici usati con più costanza e veemenza da Trump, proprio gli orientamenti di una buona parte dei membri del gabinetto presidenziale con competenze economiche confermano la profonda globalizzazione non solo del sistema economico degli Stati Uniti, ma anche delle sue classi dirigenti[7]. Marginalizzata in

[5] Per effetto della terziarizzazione dei sistemi economici avanzati, compreso ovviamente quello statunitense, una quota sempre maggiore del prodotto interno lordo di ciascun Paese deriva dalla produzione e commercializzazione sui mercati interni ed esteri di servizi rispetto ai prodotti industriali e agricoli. Per effetto della digitalizzazione, non solo i flussi commerciali interno e internazionale avvengono in forma elettronica piuttosto che fisica, ma la sempre maggiore quantità di valore generata attraverso produzione, gestione e scambio di dati ha portato a quella che è stata definita la "quaternarizzazione" dell'economia. Infine, l'emergere di catene del valore globale sempre più lunghe e articolate ha fatto sì che gli scambi commerciali siano oggi prevalentemente costituiti da beni e servizi intermedi, ovvero circolanti fra aziende diverse operanti in Paesi diversi ma strettamente integrate all'interno di un unico processo produttivo, oppure all'interno di diversi rami della medesima impresa multinazionale.

[6] M.J. Baltz, *'Americanism not globalism will be our credo!': An analysis of the economic nationalism(s) of Trump's administration and an agenda for further research*, "Nations and Nationalism", 2021, pp. 1-19.

[7] N. De Graaff - B. Van Apeldoorn, *The transnationalist US foreign-policy elite in exile? A comparative network analysis of the Trump administration*, "Global Networks", 2019, p. 1-27.

qualche misura la fazione più genuinamente devota alla causa del nazionalismo economico – che aveva come punti di riferimento il *Chief Strategist* Steve Bannon e il Vice-assistente del Presidente per la politica commerciale e delle attività produttive Peter Navarro (peraltro le uniche due figure dell'esecutivo scarsamente o per nulla legate professionalmente al settore finanziario) – il gabinetto presidenziale ha di fatto limitato le deviazioni dal tradizionale approccio liberale della politica estera statunitense in ambito economico. Sebbene molti titolari di posizioni apicali dell'esecutivo abbiano professato la loro adesione all'approccio protezionista del Presidente, le politiche effettive perseguite sono parse espressione di posizioni quantomeno più varie e sfumate. Tale esito non è stato del tutto inatteso, data la mancanza di un chiaro orientamento ideologico e la sostanziale estraneità all'amministrazione della cosa pubblica della maggior parte dei componenti del gabinetto Trump con competenze economiche. Se Gary Cohn, capo del Consiglio Economico Nazionale fino ad aprile 2018, poteva essere considerato un propugnatore dell'integrazione dell'economia statunitense nel sistema economico globale, il suo successore Larry Kudlow si è piuttosto concentrato sulla realizzazione dell'agenda economica dell'amministrazione dedicata a tagli alle tasse e deregolamentazione, in linea con la tradizione *supply-sider* reaganiana, ma anche sulla promozione (spesso con dichiarazioni smentite da organi terzi quali la Commissione per il commercio internazionale) di iniziative di politica commerciale quali la sostituzione del NAFTA con l'accordo di libero scambio fra Stati Uniti, Messico e Canada in vista di supposti benefici in termini di crescita del prodotto interno lordo e dell'occupazione. Il Segretario al Commercio Wilbur Ross ha chiaramente testimoniato il suo apoggio alle posizioni del Presidente in quanto coautore (insieme con Peter Navarro) del documento politico di valutazione del piano economico del Presidente Trump – nel quale si dichiarava la necessità di combattere le pratiche commerciali della Cina e riconsiderare l'opportunità della permanenza degli Stati Uniti nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)[8] – promuovendo un'applicazione più aggressiva delle norme

[8] P. Navarro - W. Ross, *Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts*, 29.09.2016.

commerciali statunitensi al fine di ridurre le importazioni che possano costituire una minaccia per la sicurezza nazionale. A parte aver spesso promosso la delocalizzazione all'estero della produzione nazionale nella sua attività di investitore, Ross ha in realtà spesso svolto un ruolo di pacificatore nella "guerra commerciale" con la Cina. L'atteggiamento non massimalista del Segretario al Commercio è stato confermato nel caso dei rapporti con l'UE: se le tariffe imposte sull'acciaio e l'alluminio proveniente dall'UE (insieme a quelli esportati dal Canada e dal Messico) sono state certamente una mossa coerente con l'importazione protezionista, le minacce (mai realizzatesi) di nuove tariffe sulle automobili provenienti dall'UE e di ritorsioni nel caso dell'adozione di una tassa sulle emissioni da parte della stessa sono apparse come elementi di una strategia negoziale particolarmente aggressiva piuttosto che indicatori di una effettiva volontà di chiusura. Tale strategia è stata peraltro attuata nella consapevolezza dell'importanza solo relativa dello scambio di merci rispetto ai servizi nei rapporti commerciali transatlantici[9]. Un discorso analogo vale per il Segretario al Tesoro: oltre a essere stato a capo di uno dei Dipartimenti tradizionalmente più favorevoli all'apertura agli scambi internazionali, l'ex dirigente di *Goldman Sachs* Steven Mnuchin non si è mai espresso in maniera particolarmente decisa rispetto agli orientamenti protezionistici dell'amministrazione, coerentemente con il suo passato (e probabile futuro) professionale nel campo della finanza. Non pare in effetti un caso che fra le iniziative che hanno contraddistinto maggiormente l'attività governativa di Mnuchin vi sia piuttosto la riforma fiscale del 2017 e la riduzione delle tasse alle imprese. Altrettanto significativo è che l'appoggio a misure anche drastiche (compresa l'imposizione di tariffe) che contrastassero le pratiche commerciali inique della Cina da parte del Rappresentante per il Commercio Robert Lighthizer – uno dei pochi membri del gabinetto di Trump dotato di una considerevole esperienza di governo risalente alle amministrazioni Reagan – sia avvenuto al fine esplicito di perseguire il tradizionale obiettivo conservatore di permettere un efficace funzionamento di mercati liberi e aperti, piuttosto che per adesione a principi nazionalistici e protezionisti.

[9] B. Bryan, *One of Trump's top trade advisers says Europe 'will get over' the steel and aluminum tariffs*, "Business Insider", 31.05.2018.

Inoltre, al di là di considerazioni polemiche sull'operato di Donald Trump, è lecito considerare fra i fattori che hanno ulteriormente limitato gli obiettivi protezionisti del governo statunitense anche gli interessi personali del Presidente, sia in senso strettamente economico – dato che le attività statunitensi della Trump Organization, concentrate soprattutto nel settore immobiliare, dipendono dall'afflusso di capitali stranieri, mentre quelle all'estero si basano principalmente sulle commissioni per la concessione del marchio omonimo, con tutte le protezioni legali necessarie – che politico, poiché le campagne elettorali di Trump e la sua stessa condotta presidenziale hanno attinto in abbondanza alla narrazione dell'imprenditore facoltoso e di successo anche grazie alla sua capacità di "*playing the system*", un sistema legale e politico apertamente accusato di essere truccato a sfavore dei deboli, ma che può essere corretto solo da chi ha dimostrato (e orgogliosamente rivendicato) di aver saputo utilizzare a proprio favore[10]. A ridurre ulteriormente l'effettiva capacità di realizzazione dell'aggressiva agenda di politica commerciale di Trump ha poi contribuito l'instabilità causata da frequenti sostituzioni e conflitti interni al gabinetto, e dai comportamenti ed esternazioni imprevedibili – e spesso incoerenti – del Presidente.

Questi fattori aiutano a comprendere i contenuti dell'agenda di politica commerciale presentata dallo *United States Trade Representative* (USTR) nel 2017, nella quale l'enfasi era posta sull'abbattimento delle barriere tariffarie inique che impedivano l'accesso dei prodotti statunitensi ai mercati stranieri[11]. La novità introdotta dal documento non consisteva nell'obiettivo – che rimaneva la reciprocità nelle condizioni degli scambi commerciali – bensì nei mezzi, promuovendo l'utilizzo di qualsiasi leva negoziale per ottenere l'apertura dei mercati, specificamente nell'ambito di trattative bilaterali a scapito di quelle multilaterali. L'agenda individuava il principale vantaggio negoziale nel potere d'acquisto del Paese e nel suo disavanzo commerciale, che rendevano le compagnie straniere più dipendenti dai profitti ottenibili nel

[10] N.D. McCaskill, *Trump boasts about 'brilliantly' using the tax laws*, "Politico", 10.03.2016; Politico Staff, *Donald Trump 2016 RNC draft speech transcript*, 07.21.2016.

[11] Office of the United States Trade Representative, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*, 2017.

mercato statunitense di quanto non fossero gli esportatori americani. Il principale strumento da utilizzare nei negoziati bilaterali finalizzati a "riequilibrare" i rapporti commerciali era identificato con la Sezione 301 del *Trade Act* del 1974, che attribuisce al Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti il potere di adottare azioni appropriate in risposta a comportamenti che il Presidente ritiene ingiustificabili, irragionevoli o discriminatori e che limitano o gravano sul commercio statunitense[12]. A ciò si collegavano gli intenti di revisione dell'appartenenza all'OMC, il cui processo di soluzione delle dispute era ritenuto deleterio per l'efficacia della minaccia posta da eventuali rappresaglie da parte statunitense, poiché sottoponeva queste ultime al giudizio di un comitato apposito nel caso (scontato) di contestazione da parte del Paese oggetto delle contromisure[13].

All'inizio della Presidenza Trump, dunque, era ancora possibile leggere gli annunci protezionistici e la retorica aggressiva di Trump soprattutto come uno strumento finalizzato ad allarmare le imprese esportatrici dei propri prodotti negli Stati Uniti, così da indurle a esercitare pressione sui rispettivi governi affinché accettassero le richieste americane. Il protezionismo dell'amministrazione Trump pareva finalizzato non tanto a ridurre gli scambi internazionali *tout-court*, bensì a proteggere gli interessi delle imprese americane tecnologicamente più avanzate, riguardanti soprattutto il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e l'accesso a informazioni su grande scala. Pur criticando aspramente i trattati commerciali esistenti come espressioni di "globalismo antipatriottico", l'amministrazione è parsa disposta a lanciare nuovi negoziati con governi stranieri per ottenere misure condivise che aumentassero la liberalizzazione dei mercati nei settori economici più avanzati. L'amministrazione poteva dunque contare sul sostegno almeno parziale delle grandi imprese, nonostante larga parte del pubblico americano non condividesse la richiesta di maggiore apertura commerciale di queste ultime (testimoniata dal loro appoggio al TPP, nonostante le clausole riguardanti i diritti sindacali). A parziale compensazione di questa incongruenza, l'amministrazione

[12] Office of the United States Trade Representative, *Section 301 Fact Sheet*, 03.2018.

[13] C. Scherrer - E. Abernathy, *Trump's Trade Policy Agenda*, "Intereconomics", n. 52, 2017, pp. 364-369.

ha contemporaneamente risposto alla richiesta di protezione dell'economia nazionale proveniente dalla propria base attraverso il sostegno all'attività manifatturiera tramite la riduzione delle imposte sui capitali della regolazione che aveva reso meno redditizi gli investimenti in diversi settori[14]. A prescindere dagli effetti disastrosi dovuti alla pandemia di COVID-19, il notevole aumento dei posti di lavoro nella manifattura statunitense fra il 2017 e il 2019 va tuttavia considerato alla luce dell'efficacia decrescente delle misure per loro natura *una tantum* con la quale si è raggiunto tale risultato – rilevato dall'andamento dei dati sull'occupazione e il livello degli investimenti già all'inizio del 2019 – come pure della qualità dei posti di lavoro creati (inclusi i livelli salariali), specie in concomitanza del taglio delle risorse destinate a politiche di riqualificazione[15].

Discontinuità della politica commerciale americana durante l'amministrazione Trump

D'altro canto non bisogna sottovalutare, pur contestualizzandola, la discontinuità della politica commerciale dell'amministrazione Trump con il tradizionale orientamento liberale del Paese. Anche se minori rispetto a quelle annunciate o minacciate, le misure restrittive effettivamente adottate tra il 2017 e il 2020 – identificate dal Presidente come "guerre commerciali", che in quanto tali sono «buone, e facili da vincere»[16] – hanno di per sé avuto effetti significativi non solo sugli scambi internazionali di beni e servizi, ma anche sulle economie nazionali degli Stati Uniti e dei suoi partner.

Le relazioni commerciali fra due sistemi economici avanzati come quelli americano ed europeo sono oggi condizionate in maniera cruciale dalla regolamentazione della produzione e della commercializzazione dei beni e, in percentuale sempre maggiore,

[14] T. Duesterberg, *Has Trump Delivered on His Promise to Revive U.S. Manufacturing?*, "Forbes", 23.10.2019.

[15] M.Z. Senses, *Globalisation and US labour markets*, in C.P. Brown (ed), *Economics and Policy in the Age of Trump*, London, 2017.

[16] D. Paletta, *Trump insists 'trade wars are good, and easy to win' after vowing new tariffs*, "The Washington Post", 02.03.2018.

di servizi altamente sofisticati. Tuttavia, com'era prevedibile, l'aspetto che ha maggiormente attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica è stata la manifestazione più classica della "guerra commerciale", ovvero l'imposizione di dazi e la dinamica ritorsiva che ne consegue. In effetti, l'aumento delle tariffe sulle merci importate, insieme agli atteggiamenti nazionalisticamente assertivi che queste misure permettono di assumere, sono aspetti maggiormente "comprensibili" da parte dell'opinione pubblica (e dunque più vantaggiosi in termini di consenso elettorale per Donald Trump) se comparati alle complicate questioni tecniche e politiche relative alla regolamentazione alla base degli scambi commerciali complessivamente intesi. Peraltro, il beneficio politico che Trump ha potuto ricavare dall'applicazione delle nuove tariffe non è stato strettamente condizionato dall'effettivo ottenimento di protezione dalla concorrenza internazionale (limitato ad alcuni settori come l'industria automobilistica). In effetti, la popolarità del Presidente presso la propria base elettorale non è stata erosa nemmeno quando i benefici sono stati più che controbilanciati dagli effetti negativi che, come rilevato dalla maggior parte degli studi, i dazi hanno comportato per tutti i consumatori statunitensi a causa dell'aumento dei prezzi, e per molti produttori nazionali in termini di aumento dei prezzi dei beni intermedi e delle materie prime, di costi legati all'utilizzo di tempo e risorse per la richiesta di esenzioni spesso rigettate, e di diminuzione delle esportazioni a causa delle tariffe di ritorsione. La perdita netta di consenso è stata contenuta dalla diffusione di una narrazione potenzialmente infalsificabile per la quale l'eventuale fallimento delle misure protezioniste in termini di produzione di benessere era solo una condizione momentanea che sarebbe scomparsa con l'imposizione di nuove misure daziarie, oppure la prova della presenza di interessi transnazionali impegnati in una congiura contro "i veri americani".

Come noto, l'oggetto principale delle aggressive misure protezioniste dell'amministrazione Trump sono state in realtà le importazioni provenienti dalla Repubblica Popolare Cinese. Adducendo ragioni relative al furto di proprietà intellettuale, il memorandum firmato dal Presidente Trump nel marzo 2018 incaricava l'USTR dell'applicazione di dazi per un valore di 50 miliardi di dollari su più di 1.300 prodotti cinesi, cui nei mesi successivi vennero aggiunte, sempre per iniziativa di Trump,

misure aggiuntive per un valore di ulteriori 150 miliardi di dollari. A tali iniziative il Ministero del Commercio della RPC reagì con una serie di ritorsioni equivalenti, comprensive di dazi per un valore annunciato di 50 miliardi e limitazione di importazioni statunitensi. Le tariffe imposte dall'amministrazione Trump e le reazioni cinesi hanno creato forti turbolenze sui mercati finanziari, ma soprattutto costi aggiuntivi per i consumatori statunitensi, nonostante la veemente campagna di comunicazione condotta dal Presidente secondo la quale gli unici effetti delle misure restrittive sarebbero stati sostenuti "dalla Cina"[17]. Con un repentino cambio di passo, i due Paesi sottoscrissero a gennaio 2020 la "fase uno" di un accordo commerciale da completare in futuro che – pur mantenendo tariffe di varia entità sulle importazioni americane e cinesi per un valore rispettivo di circa 400 e 110 miliardi di dollari – prevedeva un aumento di circa il 54% annuo degli acquisti di prodotti e servizi americani in Cina, la diminuzione dei dazi sui prodotti agricoli statunitensi, una migliore protezione dei diritti di proprietà intellettuale e regole meno stringenti per gli investimenti in Cina[18]. Anche al netto degli effetti della pandemia, l'obiettivo statunitense di riduzione progressiva del proprio disavanzo commerciale è stato ampiamente mancato, mentre gli effetti della guerra commerciale continuano a far sentire i propri effetti sulla manifattura americana[19].

Ancor più notevole, tuttavia, è la politica tariffaria condotta dall'amministrazione nei confronti di alleati come la Corea del Sud, il Canada e l'UE, a partire dall'imposizione degli ormai famosi dazi su acciaio (al 25%) e alluminio (al 10%). La Commissione Europea reagì alle misure restrittive statunitensi entrate in vigore nel giugno 2018 (ammontanti a un valore di 6,4 miliardi di dollari) con la presentazione di un ricorso presso l'OMC e, come ammesso dalle regole dell'organizzazione, l'imposizione di dazi di ritorsione su 180 tipi di prodotti per un valore iniziale di 3 milioni di dollari, da aumentare nei mesi successivi in modo da rappresentare una

[17] C.P. Bown, - A.I. Douglas, *Trump's Assault on the Global Trading System: And Why Decoupling from China Will Change Everything*, "Foreign Affairs", n. 98 (2019), p. 125.

[18] D. Palmer, *Here's what's in the U.S.-China trade deal*, "Politico", 15.01.2020.

[19] C.P. Brown, *Anatomy of a flop: Why Trump's US-China phase one trade deal fell short*, "Trade and Investment Policy Watch", 08.02.2021.

risposta proporzionale alla tassazione americana. Ovviamente queste misure non sono state adottate in maniera meramente unilaterale: in incontri e comunicazioni ufficiali, il presidente della Commissione Europea e la Commissaria al Commercio, e analogamente il Presidente Trump e membri del suo gabinetto, hanno più volte negoziato la sospensione di specifici dazi, prospettato la sospensione delle barriere agli scambi condizionata alla reciprocità delle rispettive iniziative, e addirittura rispettato l'ortodossia liberale transatlantica che prevede l'esprimendo almeno formale dell'impegno delle parti a perseguire l'obiettivo del libero scambio di beni e servizi. D'altro canto, la coltivata estraneità di Donald Trump alle cautele e alle forme dei rapporti diplomatici si è spessissimo manifestata con messaggi pubblicati sui propri *social media* caratterizzati da intenzioni aggressive e linguaggi sprezzanti.

La dinamica *tit-for-tat* attivata da Trump non impiegò molto per innestarsi su annose questioni quale la disputa quasi ventennale sulle sovvenzioni concesse dall'UE e dagli Stati Uniti ad Airbus e Boeing rispettivamente, rinfocolata dalle gravi difficoltà sofferte da entrambe le compagnie per effetto della pandemia da COVID-19. Dopo l'assenso dell'OMC alla prima imposizione di nuovi dazi da parte statunitense – valutati come una risposta adeguata ai sussidi pubblici concessi a Airbus – l'amministrazione Trump deliberò a favore di nuove imposizioni su importazioni europee per un valore pari a 7,5 miliardi di dollari) nell'ottobre del 2019; a ciò corrispose – a seguito di un analogo verdetto dell'OMC riguardo agli aiuti americani a Boeing – un nuovo giro di ritorsioni tariffarie da parte dell'UE su beni provenienti dagli Stati Uniti per 4 miliardi di dollari. Per tutta la durata del mandato di Trump, alle modifiche dei regimi daziari effettivi si sono poi sommati numerosi scambi di minacce di ulteriori misure, fra le quali nel maggio 2018 l'imposizione da parte americana di una tassa del 20% sulle automobili assemblate nell'UE nel caso quest'ultima non avesse eliminato le proprie barriere agli scambi nel settore automobilistico e sulla base dell'identificazione delle auto assemblate nell'UE in quanto "minaccia alla sicurezza

nazionale" degli Stati Uniti[20]. Un altro capitolo negoziale al centro delle divergenze Stati Uniti e UE già dai tempi dei primi *round* negoziali del GATT, ma messo in discussione in maniera molto più aggressiva da Donald Trump, è il commercio dei prodotti agroalimentari: la minaccia dell'imposizione di dazi su prodotti come formaggi, pasta, carne e alcolici europei è stata utilizzata dal Presidente sia come leva nelle trattative relative al settore automobilistico, sia per ottenere migliori condizioni di accesso al Mercato Unico Europeo da parte dei prodotti statunitensi, rispetto ai quali persiste la ben nota divergenza regolativa sull'utilizzo e produzione di organismi geneticamente modificati.

Ciò porta alla questione della componente non tariffaria delle barriere al commercio, cruciale per comprendere l'effetto dell'amministrazione Trump sui rapporti commerciali fra UE e Stati Uniti. Tuttavia, prima di affrontare questo tema, è opportuno osservare più nello specifico quali sono gli attori e le procedure attraverso le quali si formano le politiche commerciali di ciascuno dei due partner, in modo da evitare di trarre inferenze ingiustificate o semplicistiche sull'influenza esercitata dal pur "eccezionale" modo in cui Trump ha esercitato i propri poteri.

L'autorità nelle politiche commerciali degli Stati Uniti

Secondo la Costituzione statunitense, il Congresso detiene l'autorità esclusiva per guanto riguarda l'imposizione di tariffe e la regolamentazione degli scambi commerciali con l'estero; è dunque attraverso atti del potere legislativo che gli Stati Uniti: stabiliscono i livelli daziari; implementano gli accordi commerciali; stabiliscono riparazioni in caso di importazioni oggetto di scambi iniqui; controllano le esportazioni di tecnologie classificate; e concedono trattamenti tariffari preferenziali alle importazioni provenienti da Paesi in via di sviluppo[21]. Per contro, secondo l'Articolo II della

[20] D. Palmer - A. Behsudi, *Trump holds off on auto tariffs, but threat still looms*, "Politico", 17.05.2019.

[21] Articolo I, Sezione 8, Paragrafo 1 della Costituzione degli Stati Uniti: «The Congress shall have power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and to promote the general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States».

Costituzione, il Presidente detiene l'autorità esclusiva di negoziare trattati (anche se tale autorità è soggetta al consiglio e al consenso del Senato).

Per un secolo e mezzo il Congresso ha effettivamente esercitato in maniera esclusiva le proprie prerogative in materia di regolazione del commercio estero e di imposizione di tariffe. È solo con l'approvazione nel 1934 del *Reciprocal Trade Agreements Act* che il potere legislativo ha temporaneamente delegato al Presidente l'autorità di impegnare il Paese in accordi finalizzati alla riduzione reciproca delle tariffe (seppure entro limiti prestabiliti) e addirittura di implementarli senza ulteriori interventi da parte del Congresso. A partire dagli anni Sessanta, con l'espansione del commercio internazionale, la crescente rilevanza delle barriere non tariffarie – come le misure *anti-dumping*, i requisiti di sicurezza e certificazioni di vario tipo – e le pratiche seguite per l'assegnazione di appalti pubblici, il Congresso modificò le modalità di delega all'esecutivo, richiedendo la presentazione di un disegno di legge d'implementazione dei nuovi tipi di accordo, così da poter esaminare ed eventualmente approvare le modifiche delle norme interne necessarie per il rispetto degli impegni internazionali sottoscritti.

Con l'approvazione del *Trade Act* del 1974 – utilizzato per dare esecuzione al *Tokyo Round Agreements Act* del 1979 – il Congresso adottò procedure divenute note come *fast track authority* che facilitavano il raggiungimento di accordi commerciali attribuendo al Presidente ulteriore potere negoziale e credibilità da utilizzare nelle trattative, e rassicuravano al contempo le autorità commerciali estere rispetto ai tempi e ai modi di approvazione dell'accordo eventualmente raggiunto, dato che il ramo legislativo accettava di limitare la propria autorità all'accettazione o al rifiuto del trattato stipulato nella sua interezza – peraltro entro limiti temporali ridotti rispetto al normale dibattito parlamentare – e rinunciava alla prerogativa di presentare emendamenti successivi alla sua stipula. Con l'approvazione del *Bipartisan Trade Promotion Authority Act* del 2002 tali "corsie preferenziali" sono state rinominate *Trade Promotion Authority* (TPA). Tale procedura definisce tuttora il modo in cui il legittimo detentore dell'autorità in materia di politica commerciale decide di esercitare, e limitare, i propri poteri costituzionali rispetto a determinati aspetti. Le condizioni di

applicazione della TPA consistono nella negoziazione dell'accordo commerciale entro il determinato periodo di validità dell'atto stesso che concede tale autorità delegata, e nell'avanzamento di obiettivi specificati nel testo normativo. Inoltre, l'autorità negoziale del Presidente è condizionata all'invio di una vasta gamma di notifiche e alla conduzione di consultazioni con il Congresso e altri portatori di interessi pubblici e privati. Infine, il Presidente è tenuto a presentare al Congresso una bozza di legge di ratifica, che deve rispettare specifici requisiti rispetto al contenuto e fornire una quantità di informazioni di supporto. Nel caso in cui il Congresso ritenga che tali requisiti non siano stati rispettati, la TPA prevede meccanismi attraverso i quali il disegno di ratifica può essere reso inadeguato all'applicazione della procedura accelerata. Attualmente, la TPA può essere applicata alla legislazione necessaria all'implementazione di accordi raggiunti fino al 1° luglio 2021, secondo quanto stabilito dal *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act* del 2015 (TPA-2015), che prevedeva una durata fino al 1° luglio 2018 estendibile fino al 2021 in assenza di una risoluzione di disapprovazione da parte del Congresso[22]. In sintesi, la delega da parte del Congresso delle proprie competenze in materia di politica commerciale non attribuisce in senso stretto nuovi poteri al Presidente; tuttavia, le procedure *fast track* amplificano l'autorità presidenziale imponendo limiti ai tempi e ai modi in cui il Congresso decide di discutere e esprimere la propria approvazione per quegli accordi che richiedono il consenso del potere legislativo, o – caso ancora più rilevante poiché relativo a buona parte dei trattati commerciali – per gli accordi che rendono necessaria la modifica di leggi nazionali per la loro applicazione.

La legge che attualmente autorizza l'applicazione della TPA prescrive come priorità massima dell'attività negoziale del Presidente stabilire un accesso al mercato libero, equo e reciproco in altri Paesi. Nel quadro di questo intento generale si inserisce il compito affidato dal Congresso già prima dell'avvento dell'amministrazione Trump alla *US International Trade Commission* (USITC) – un'agenzia indipendente di cui fanno

[22] Office of the U.S. Trade Representative, *USTR Lighthizer Welcomes Extension of Trade Promotion Authority*, 07.02.2018.

parte tre rappresentanti del Partito democratico e tre di quello repubblicano – di valutare se e quanto i produttori statunitensi siano danneggiati dal commercio estero, come pure il mandato affidato al Dipartimento del Commercio di individuare eventuali pratiche dannose per le imprese americane quali la fissazione di prezzi discriminatori (*dumping*) o la ricezione di sussidi pubblici da parte di fornitori esteri. A seguito di tali iniziative, le imprese e i lavoratori statunitensi hanno ottenuto il diritto ad accedere a esenzioni dalle regolamentazioni destinate a garantire la libera concorrenza con i prodotti importati. Ad esempio, i produttori statunitensi possono invocare una "*escape clause*" al fine di ottenere misure protettive temporanee da parte della Presidenza degli Stati Uniti anche in condizioni di un corretto scambio commerciale internazionale nella misura in cui essi sono in grado di fornire all'USITC prove convincenti che un aumento delle importazioni può comportare un danno effettivo o potenziale alla loro attività. Inoltre, i produttori statunitensi possono ricorrere all'USITC anche nel caso in cui ritengano che gli esportatori esteri stiano applicando prezzi inferiori a quelli praticati nei loro mercati nazionali, o stiano godendo di sussidi pubblici, al fine di ottenere l'applicazione di dazi compensativi o di avviare negoziati affinché i fornitori esteri applichino restrizioni "volontarie" alle loro esportazioni.

L'autorità nelle politiche commerciali dell'Unione Europea

Rispetto agli Stati Uniti, la configurazione dell'autorità in ambito di politica commerciale all'interno di un ente post-nazionale e plurale quale l'Unione Europea è decisamente particolare e più dinamica. Al tempo della ratifica del Trattato di Roma (1957), l'inerzia del sistema internazionale europeo rispetto al processo d'integrazione e la resistenza attiva dei Paesi membri avevano fatto sì che le competenze di quelle che allora erano le Comunità europee fossero relativamente circoscritte. Malgrado tali limiti, il trattato di fondazione prevedeva comunque l'eliminazione di dazi e restrizioni quantitative agli scambi di merci all'interno della Comunità e l'adozione di un'unica tariffa doganale da applicare alle importazioni da Paesi terzi. Gli obiettivi del progetto erano, da un lato, la creazione progressiva di un mercato unico, l'eliminazione della possibilità di *free riding* da parte dei Paesi

membri e l'aumento del comune potere negoziale rispetto al resto del mondo; dall'altro lato la formazione della Comunità era strumentale all'adeguamento alle norme di liberalizzazione degli scambi previste dal *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Nei dodici anni di transizione previsti dal Trattato di Roma fu effettivamente realizzata non solo l'unione doganale, ma anche una prima forma di politica commerciale comune, grazie fra l'altro all'attività "creatrice" della Corte Europea di Giustizia, di cui è rimasta celebre la "dottrina dei poteri impliciti" formulata nel 1971[23]. Se prima le competenze dei Paesi membri in materia di politica commerciale erano semplicemente condizionate al perseguimento del bene della Comunità, negli anni le sentenze e i pareri "espansi" della Corte stabilirono che la Comunità non avrebbe dovuto semplicemente amministrare aspetti quali i controlli doganali e l'applicazione delle restrizioni quantitative, ma piuttosto essere in grado di formulare un'autentica politica commerciale autonoma. Gli anni Novanta videro lo sviluppo delle competenze dell'UE – sempre più per volontà esplicita dei Paesi membri – anche in corrispondenza delle trasformazioni della *governance* multilaterale del commercio, con lo spostamento del centro d'attenzione dallo scambio di beni (soprattutto prodotti industriali) a quello dei servizi, alle forniture destinate agli enti pubblici e ai temi della proprietà intellettuale. La tendenziale sovranazionalizzazione di questa politica fu caratterizzata in particolare da trasformazioni quali l'allargamento degli ambiti di applicazione del sistema di votazione a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio.

Fra le maggiori novità introdotte nel 2009 dal Trattato di Lisbona, tuttora vigente, vi è l'attribuzione al Parlamento europeo dei poteri di co-legislatore assieme al Consiglio, al fine di aumentare la legittimità democratica della politica commerciale, oggi basata sull'articolo 207 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[24]. Attualmente la politica commerciale comune include gli scambi di beni e servizi, gli aspetti commerciali

[23] M. Cremona, *The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage*, "European Foreign Affairs Review", n. 3 (1998), p. 67

[24] Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Parte Quinta – Azione Esterna Dell'Unione, Titolo II – Politica Commerciale Comune, Articolo 207 (ex articolo 133 del TCE)

della proprietà intellettuale, gli appalti pubblici, e gli investimenti diretti all'estero. Tutte e quattro le modalità di fornitura previste dal GATT – commercio transfrontaliero; consumo all'estero; presenza commerciale; movimento temporaneo di persone fisiche – rientrano nelle competenze dell'UE. Inoltre, prendendo atto della connessione fra politica estera e commercio internazionale, il Trattato stabilisce che la politica commerciale deve rispettare gli stessi principi che guidano l'azione esterna generale dell'Unione, che in pratica comporta una stretta cooperazione fra il Servizio Europeo di Azione Esterna (il corpo diplomatico dell'Unione) e la Direzione generale per il Commercio della Commissione Europea, come pure altre Direzioni generali quali quelle per la cooperazione e lo sviluppo e per la politica di vicinato, nonché i negoziati per l'allargamento.

In generale, dunque, la politica commerciale ricade all'interno delle competenze esclusive dell'Unione, che gestisce quest'ambito di autorità e negozia trattati per conto dei suoi Paesi membri, che quindi non possono firmare trattati con Paesi terzi in aree in cui l'UE ha già adottato specifiche regole comuni. Quando tuttavia gli accordi commerciali riguardano aree ricomprese nelle "competenze condivise" – ad esempio per quanto riguarda gli investimenti di portafoglio, l'istituzione di meccanismi di risoluzione di dispute, l'ambiente, la sicurezza[25] – i relativi trattati devono essere ratificati sia dall'UE sia dai singoli Paesi membri. Di conseguenza, gli accordi commerciali e per gli investimenti sono per lo più divisi in due parti, al fine di accelerare il processo di ratifica da parte dei soggetti coinvolti[26]. In generale, Il trasferimento di competenze a un livello di governo sovranazionale può essere inteso come il risultato di una diffusa persuasione fra i decisori politici nazionali che una tale soluzione istituzionale avrebbe permesso loro di contenere le tendenze espansionistiche delle burocrazie nazionali e la pressione dei soggetti economici. Ulteriore presupposto del progetto d'integrazione era che la creazione di mercati liberi e aperti avrebbe comportato guadagni netti in termini di cooperazione e scambi internazionali.

[25] C. Herghelegiu, Cristina - L. Puccio. *EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, that is the Question*, "Journal of World Trade", n. 55, (2021).

[26] European Court of Justice (ECJ), *Opinion 2/15 (Singapore)*, 16.05.2017.

La Commissione Europea detiene fin dalle origini un ruolo centrale nella politica commerciale comune, agendo come principale *agenda-setter*, anche grazie ai propri vantaggi informativi e alla propria autonomia politica. L'istituzione esercita (come in tutti gli ambiti di competenza esclusiva dell'Unione) il potere esclusivo di iniziativa legislativa in materia commerciale, e prepara e negozia i trattati commerciali con Paesi terzi. La Commissione pubblica inoltre le strategie di politica commerciale ed è responsabile dell'implementazione di quest'ultima, spesso attraverso l'aggiornamento delle norme comunitarie con atti delegati e di esecuzione. Nell'attuale configurazione dell'assetto istituzionale dell'UE, il Consiglio autorizza l'apertura dei negoziati degli accordi internazionali e partecipa alla loro ratifica, esprimendosi sulla loro conclusione a seguito del voto espresso dal Parlamento Europeo. In particolare, il Comitato sulla politica commerciale assiste e consiglia la Commissione nei negoziati con Stati terzi e all'interno dell'OMC; esso può riunirsi in configurazione generale oppure specializzata (a seconda dei settori industriali o dell'attività economica in questione). Per quanto riguarda il Parlamento Europeo, oltre a partecipare alla ratifica dei trattati commerciali esprimendo un voto di consenso o dissenso – insieme ai parlamenti nazionali nel caso di "accordi misti" –, esso svolge una più ampia funzione di controllo sui negoziati, non solo sulla base delle informazioni che la Commissione è tenuta a fornirgli, ma anche adottando risoluzioni sull'apertura delle trattative, e, durante lo svolgimento di questi ultimi, tenendo audizioni pubbliche e seminari e conducendo studi. In fase di applicazione degli accordi, la Commissione parlamentare sul commercio internazionale produce relazioni tecniche e istituisce gruppi di controllo. Infine, nell'ambito dell'OMC, il Parlamento partecipa ai lavori dello *Steering Committee* della Conferenza parlamentare e contribuisce alle attività della Commissione dell'organizzazione.

Gli obiettivi specifici della politica commerciale dell'UE sono soggetti all'accordo politico dei soggetti istituzionali (inclusi ovviamente i rappresentanti dei governi dei Paesi membri negli organi di natura intergovernativa) e non istituzionali che partecipano al processo decisionale. Al netto di rilevanti eccezioni – come nel caso degli scambi commerciali nell'ambito della

sicurezza e dei prodotti agricoli, oggetto di misure decisamente protezioniste da parte dell'UE (come di molti altri Paesi) – l'Unione ha in generale perseguito politiche volte alla liberalizzazione del commercio internazionale, sulla base dell'assunto che un tale orientamento comporti benefici in termini di crescita economica e occupazionale. Le strategie per il perseguimento di tali obiettivi generali sono state oggetto di un ripensamento obbligato dalla sospensione del *Doha Round*. Da allora l'UE si è concentrata sulla creazione di accordi di libero scambio bilaterali, prima riservati ai Paesi del vicinato e alle ex colonie dei Paesi membri. Tali accordi hanno conservato per quanto possibile l'intento di raggiungere un'ampia liberalizzazione degli scambi, includendo la circolazione di servizi e degli investimenti oltre a quella delle merci, e aggiungendo al tradizionale obiettivo di garantire accesso ai mercati esteri quello più ambizioso di coordinare con le proprie controparti l'applicazione delle misure non tariffarie e i criteri di regolamentazione economica.

L'integrazione economica di Stati Uniti e UE

Come detto in precedenza, la continuità dell'operato dell'amministrazione uscente con molti orientamenti fondamentali della politica estera statunitense, nonostante i suoi dichiarati intenti "revisionisti", può essere attribuita ai limiti imposti ad alcune delle iniziative più eterodosse dell'agenda del Presidente tanto dal contesto interno statunitense quanto da quello internazionale. D'altra parte, riconoscere tali continuità non implica che i toni inusitati utilizzati dal Presidente, e soprattutto le logiche politiche a essi sottostanti, non abbiano avuto conseguenze variamente rilevanti e potenzialmente durature sulla politica estera americana e sulla politica internazionale in generale. Peraltro, riconoscere che tali effetti varino a seconda dei temi, dei contesti regionali e degli attori coinvolti è quasi banale, dato che la politica estera statunitense rimane a tutt'oggi l'unica veramente onnicomprensiva e svolta su base planetaria. Data la miriade di interdipendenze e connessioni venutesi a creare in decenni di fitti rapporti politici, sociali ed economici, le relazioni Stati Uniti-UE paiono fra gli ambiti di politica internazionale maggiormente soggetti alle tensioni e ai cambiamenti riconducibili all'amministrazione Trump.

L'entità del rapporto fra le due maggiori economie del mondo è evidente in termini di prodotto interno lordo, che combinati

ammontano al 46% di quello mondiale. Lo scambio di beni fra Stati Uniti e Unione Europea è pari a un terzo del totale mondiale, mentre l'una o l'altra delle due parti rimane il maggior partner commerciale della quasi totalità dei Paesi esistenti. Fra il 2017 e il 2020 non si è registrata una sostanziale alterazione delle tendenze di medio-lungo periodo alla crescita degli scambi commerciali, il cui volume – contraddistinto da un avanzo dell'Unione nell'esportazione di beni e da un (più ridotto) surplus statunitense nel campo dei servizi – ha continuato ad aumentare, seppur marginalmente, anche negli ultimi quattro anni, mantenendosi intorno ai mille miliardi di euro[27]. Nel 2019, il valore delle esportazioni americane verso l'Unione è stato pari a circa 360 miliardi di euro, e quello dei prodotti europei venduti negli Stati Uniti a 502 miliardi; lo scambio di beni fra Stati Uniti e UE è stato, nel 2019, pari a 605 miliardi – con il disavanzo americano (pari a circa 154 miliardi di euro) in lento ma costante aumento, in ragione della massiccia importazione di prodotti farmaceutici, veicoli e macchinari a fronte della posizione predominante nel settore aerospaziale – mentre quello dei servizi è ammontato a 290 miliardi – settore nel quale gli Stati Uniti continuano ad avere un surplus di più di 45 miliardi di euro, dato soprattutto dai proventi dell'esportazione di proprietà intellettuali (autorizzazione alla vendita e alla distribuzione di computer software), servizi professionali e di gestione, e nel settore dei viaggi[28]. A ciò va naturalmente aggiunto il valore degli scambi con i Paesi europei non-membri dell'Unione, e in particolare il Regno Unito, che rimane un partner commerciale importante degli Stati Uniti, con scambi reciproci equivalenti a poco meno di 230 miliardi di euro.

Il livello degli investimenti diretti all'estero evidenzia ancora ancor più chiaramente il grado d'integrazione dei sistemi economici europeo e americano: nel 2019, i capitali statunitensi investiti nell'UE sono stati pari a 2.000 miliardi di euro (2,8% in più rispetto all'anno precedente), diretti soprattutto verso *holding companies* nel settore manifatturiero, della finanza e delle assicurazioni, mentre gli investimenti provenienti dall'UE diretti

[27] S. Ilias Akhtar, *U.S.-EU Trade and Investment Ties: Magnitude and Scope*, "Congressional Research Service", 2018.

[28] Office of the United States Trade representative. *European Union*, 08.11.2020.

verso gli Stati Uniti sono ammontati a circa 1.800 miliardi di euro, per lo più nei settori manifatturieri, delle vendite all'ingrosso, dei servizi finanziari e assicurativi, per una crescita del 3,3% rispetto al 2018. Un ulteriore indice della persistente centralità del nesso Stati Uniti-UE può essere dedotto dal fatto che, nonostante l'ormai proverbiale ascesa della potenza economica dei Paesi asiatici, gli investimenti statunitensi nei Paesi membri dell'UE sono tre volte maggiori di quelli destinati all'intera Asia, mentre quelli europei verso gli Stati Uniti sono otto volte maggiori di quelli effettuati in India e in Cina[29]. L'intensità dell'interconnessione economica è testimoniata anche dalle stime dell'Unione secondo le quali un terzo degli scambi commerciali da e per gli Stati Uniti consistono di transazioni intra-aziendali, dalla quantità di imprese con rapporti reciproci di affiliazione transatlantica (resa ancora più conveniente dagli avanzamenti delle tecnologie della comunicazione, applicate a tutti i livelli dell'organizzazione aziendale).

Il tipo di movimenti umani che interessano oggi l'area transatlantica sono anch'essi indicativi del tipo di integrazione economica sviluppato da Stati Uniti e Unione Europea. A fronte di una riduzione significativa, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, delle migrazioni dai Paesi membri dell'attuale Unione Europea finalizzate all'insediamento stabile negli Stati Uniti, è corrisposto il mantenimento di un alto livello di mobilità umana da parte di lavoratori dell'economia della conoscenza (scienziati e ricercatori), lavoratori temporanei in posizioni qualificate – destinatari della quasi maggioranza dei permessi riservati dagli Stati Uniti a individui con "abilità eccezionali" in campo scientifico, degli affari e artistico – e da personale distaccato temporaneamente per motivi professionali o formativi presso un altro ramo della stessa azienda o un'altra azienda appartenente al medesimo gruppo operante in un Paese straniero[30]. Particolarmente degni di nota sono i flussi umani collegati all'attività di ricerca e all'istruzione superiore, fenomeno meno marginale rispetto all'integrazione economica fra Stati Uniti e Unione Europea di quanto non possa suggerire la mera entità numerica di scienziati, ricercatori e studenti che partecipano a programmi di scambio come lo *Erasmus+*, lo *EU-US Atlantis*, o

[29] European Commission, Trade, *United States*, 08.11.2020.

[30] A. Weinar - A. Klekowski von Koppenfels, *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*, Cham, 2020.

il *Fulbright-Schuman*, solo per citare i più noti, cui si aggiunge una quantità di altri programmi finanziati da governi nazionali, singole istituzioni e organizzazioni non-governative come le fondazioni[31]. La circolazione di conoscenza si combina infatti con la crescente importanza del commercio di servizi e di beni ad alto valore aggiunto, e si inserisce all'interno del progetto, perseguito in maniera parzialmente congiunta dagli Stati Uniti e dall'UE, volto a realizzare cosiddette "società della conoscenza", nelle quali lo sviluppo umano, la crescita socio-economica, la competitività e la coesione sociale si fondano sul sapere, la ricerca e l'innovazione. In quest'ottica va dunque letta la promozione della cooperazione e la competizione a livello transatlantico di istituzioni di ricerca e formazione, così da aumentarne il prestigio e le capacità di produrre saperi e competenze professionali, utili a rafforzare la competitività economica e la mobilità sociale americana ed europea, e renderle concorrenziali rispetto alle istituzioni asiatiche nell'attrarre talenti e produrre ricerca all'avanguardia e innovazione[32].

È proprio in corrispondenza di queste attività economiche, alla luce dei volumi e del valore degli scambi ad esse corrispondenti, che si mostra in modo ancor più evidente l'importanza della regolamentazione, rispetto alla quale val la pena considerare la specifica condotta tenuta dall'amministrazione Trump e gli effetti sulle relazioni commerciali con l'UE.

[31] Anche se i numeri di questi movimenti sono contenuti – specie nel caso di studenti europei interessati a un'esperienza negli Stati Uniti, a causa dei costi, che partecipano a far sì che gli europei rappresentino meno del 9% della popolazione studentesca straniera nel Paese – non va trascurato come i Paesi europei rimangano la destinazione preferita di più di metà degli studenti statunitensi che intraprendono un'esperienza all'estero, e come il loro numero assoluto sia in crescita. Si veda Institute of International Education, *Number of International Students in the United States Hits All-Time High*, 18.11.2019.

[32] L.E. Rumbley - L. Brajkovic - R.M. Helms, *Higher Education Diplomacy in Transatlantic Relations: A US Perspective*, "European Foreign Affairs Review", n. 24 (2019), pp. 99-118.

Le misure non-tariffarie nelle relazioni commerciali USA-UE ai tempi di Trump

La generale riduzione delle barriere tariffarie ottenuta nei decenni soprattutto attraverso i periodici negoziati GATT ha fatto sì che i nuovi dazi imposti da Trump e le ritorsioni che ne sono conseguite – pur turbando la struttura dei costi di scambi commerciali e di processi produttivi, con effetti anche molto seri per singole imprese e settori – non comportasse conseguenze devastanti, poiché, in termini assoluti, il livello complessivo delle tariffe sui prodotti manufatti negli ultimi quattro anni si è comunque mantenuto ai suoi minimi storici. Per quanto riguarda le relazioni commerciali con l'UE, gli effetti delle "guerre tariffarie" innescate dal Presidente sono stati resi ancora più relativi dal fatto che, da almeno vent'anni, gli scambi fra le due parti consistono, come indicato in precedenza, in gran parte di servizi, oppure di beni realizzati attraverso processi di fabbricazione caratterizzati dall'impiego intensivo di fattori di produzione immateriali quali logistica, progettazione, ingegneria o contabilità (ovvero ulteriori servizi).

In questo senso, nonostante le misure "assertive" e le argomentazioni protezionistiche di Donald Trump abbiano concentrato l'attenzione dei dibattiti pubblici sui livelli dei dazi, le misure non tariffarie e gli accordi commerciali "rafforzati" hanno continuato a rimanere centrali all'interno del dibattito specializzato sulle politiche e sulle pratiche del commercio internazionale. Non che le misure non tariffarie siano questioni "nuove" della politica commerciale: già negli anni Sessanta il *Kennedy Round* aveva incluso le misure *anti-dumping* fra gli oggetti di negoziazione multilaterale, mentre il *Tokyo Round* del decennio successivo trattò anche di misure compensative contro sussidi pubblici, procedure di certificazione delle importazioni e barriere tecniche. Se tuttavia al tempo esse costituivano un aspetto secondario rispetto alla negoziazione multilaterale dei livelli dei dazi, oggi le misure non tariffarie sono diventate l'oggetto principale delle politiche commerciali. Negli anni sono aumentati non solo il numero e i tipi di misure non tariffarie praticate – che vanno dalle indicazioni di provenienza dei prodotti agroalimentari ai requisiti di etichettatura passando per i livelli massimi dell'utilizzo di determinate sostanze nei processi

produttivi, oltre alle misure non tariffarie "tradizionali" – ma anche la schiera di Paesi interessati alla loro negoziazione[33].

In particolare, i mutamenti strutturali del commercio internazionale presentati in precedenza hanno reso preminente la questione delle barriere regolative – ossia differenze in regolamenti tecnici, norme e procedure di omologazione, standard applicati ai prodotti, regole sanitarie e fitosanitarie – alla circolazione di beni e servizi (come pure di capitali). Se un certo livello di divergenza regolativa può essere inteso come un aspetto fisiologico date le particolarità di ciascun ordinamento giuridico, tali divergenze vengono spesso deliberatamente utilizzate come barriere "di qua dai confini" che sostituiscono misure tariffarie classiche i cui margini di utilizzo e di efficacia sono stati notevolmente ridotti dai limiti imposti dal GATT. L'imposizione di regole che impongono il rispetto di determinati standard o requisiti tecnici – formalmente non discriminatorie verso fornitori stranieri di beni e servizi, ma di fatto miranti a proteggere la produzione nazionale – è infatti non solo più adeguata alle trasformazioni dell'economia odierna, ma anche più resistente alle contestazioni delle parti discriminate poiché è in generale difficile separare gli intenti protezionisti della regolamentazione dai suoi compresenti obiettivi interni (quali la tutela dei consumatori o dell'ambiente, o la fissazione di criteri per un'equa imposizione fiscale). Di conseguenza, negli ultimi decenni i negoziati commerciali multilaterali, plurilaterali e bilaterali si sono sempre più concentrati su tali barriere, cercando accordi per la loro riduzione, armonizzazione e convergenza, attraverso il mutuo riconoscimento delle rispettive regolamentazioni e/o l'identificazione di standard minimi comuni. La crescente attenzione dei trattati commerciali per gli aspetti regolativi ha inoltre creato le condizioni per un'ulteriore politicizzazione di quest'ambito, legata alle preoccupazioni diffuse presso la popolazione rispetto alla possibilità che accordi di questo tipo possano limitare la capacità delle autorità governative di regolare la società e l'economia sulla base degli interessi e valori della comunità politica di riferimento, adeguandosi invece a una presunta tendenza "neoliberista" all'omologazione verso il

[33] J. Grübler - O. Reiter, *Characterising non-tariff trade policy*, The Vienna Institute for International Economic Studies Research Report, n. 449, 2020.

basso delle tutele offerte dai governi ai produttori (imprenditori e lavoratori) nazionali. Inoltre, rispetto ai tradizionali trattati sui dazi, l'implementazione degli accordi internazionali riguardanti le barriere regolative implica la partecipazione da parte di decisori politici, amministrazioni pubbliche e attori economici a una collaborazione complessa e continuata, che si esprime in ambiti quali la modifica di normative interne, la diffusione di pratiche, la discussione periodica e l'aggiornamento di aspetti specifici dell'accordo, nonché la partecipazione a meccanismi di coordinamento e di risoluzione di controversie[34].

Va considerato che, in quanto soluzione a un problema di coordinamento – tipico di situazioni in cui tutte le parti realizzano guadagni, ma solo se prendendo decisioni reciprocamente coerenti – la regolamentazione crea potenziali conflitti poiché sia gli Stati Uniti sia l'UE hanno interesse a vedere le proprie regole affermarsi come lo standard comune, così da approfittare della conseguente rendita (derivante da minori costi di adeguamento ecc.). Non è un caso che preso atto della necessità di sopperire agli accordi multilaterali con accordi di libero scambio bilaterali, l'UE ha da subito utilizzato questi ultimi come strumenti di diffusione di pratiche regolative, standard e nome presso i propri partner, nonché di rafforzamento di una modalità di conduzione dei rapporti commerciali basata su regole. Questi obiettivi sono contenuti nella strategia "*trade for all*" del 2015, finalizzata a rendere la politica commerciale più efficace, trasparente e coerente con i valori dell'Unione attraverso una maggiore reattività rispetto alle aspettative della popolazione europea concernenti relazione e investimenti, come pure la promozione di sviluppo sostenibile, diritti umani e *good governance* all'estero. Sia la strategia sia le successive azioni delle istituzioni dell'Unione hanno confermato, nonostante i problemi interni all'OMC, la volontà dell'UE di sostenere il sistema multilaterale del commercio internazionale basato su regole e proteggerlo dalle sfide provenienti non solo da attori emergenti come la Cina, ma anche da tendenze riscontrabili in partner affermati come gli Stati Uniti, attraverso un "livellamento

[34] P. Leblond - C. Viju-Miljusevic, *EU trade policy in the twentyfirst century: change, continuity and challenges*, "Journal of European Public Policy", n. 26 (2019), pp. 1836-1846.

del campo di gioco globale" da realizzare innanzitutto attraverso il coordinamento della regolamentazione economica.

Peraltro, la centralità delle questioni relative alla regolamentazione nei rapporti commerciali fra UE e USA aveva già trovato conferma delle previsioni sulla base delle quali nel 2013 era stata avviata la negoziazione del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), l'accordo commerciale le cui trattative, gravate da serie difficoltà già durante l'amministrazione Obama, sono state sospese da parte del Presidente Trump proprio alla vigilia delle tensioni commerciali con l'Unione. Secondo le stime della Commissione Europea, ben due terzi dei vantaggi economici prodotti dall'accordo sarebbero derivati dalla riduzione delle barriere regolative[35]. In linea con quanto previsto dalla teoria dei giochi in riferimento ai problemi di coordinamento, con l'emergere di sempre più numerose regolamentazioni legate a prodotti e settori specifici sia negli Stati Uniti sia nell'UE, sono aumentati i costi (effettivi e potenziali) dovuti alle divergenze rispetto alle rispettive regole e standard, la duplicazione dei controlli, l'incompatibilità delle procedure di conformità, le differenze fra le documentazioni richieste dalla autorità di ciascun attore e, di conseguenza, i ritardi e i costi addizionali negli scambi reciproci. Il duplice obiettivo di iniziative quali la creazione del TTIP consisteva dunque nell'eliminazione di barriere non-tariffarie presenti e future – identificate come causa di inutili consumi di risorse finanziarie e di tempo – mantenendo al tempo stesso alti livelli di tutela della salute, della sicurezza, dei consumatori e dell'ambiente. In particolare, l'intenzione era di negoziare accordi in materia di misure sanitarie, fitosanitarie, e relative alle barriere tecniche al commercio, come pure relativi alla compatibilità delle rispettive regolamentazioni in specifici settori come quelli chimico, automobilistico, delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, e farmaceutico; inoltre le trattative avrebbero dovuto elaborare accordi riguardanti le discipline cosiddette "trasversali", e un quadro istituzionale

[35] European Commission, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Regulatory Part*, 09.2013, p. 2; European Commission, *Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, 2010, p. 21.

entro il quale si sarebbe svolta una cooperazione stabile in ambito di regolazione commerciale.

L'attenzione alla regolamentazione derivava tuttavia anche dalla maggiore salienza politica delle questioni legate al fenomeno della regolamentazione. Agli occhi della maggior parte dei decisori politici americani ed europei l'eliminazione dei dazi appariva un obiettivo di politica commerciale "lineare" e facilmente condivisibile, sia a livello concettuale che di applicazione pratica, in linea con l'ideologia liberale che fino a pochi anni fa fungeva da presupposto politico-economico sostanzialmente incontestato (anche se non necessariamente rispettato) dell'ordine internazionale. Non è infatti un caso che il TTIP fosse stato esplicitamente presentato non solo come uno strumento funzionale alla creazione della più grande area di scambio mai esistita, ma anche come modello di liberalizzazione degli scambi da proporre al resto del mondo. Al contrario, la cooperazione in materia di barriere non-tariffarie – e in particolare l'armonizzazione e la convergenza delle regolamentazioni – costituivano finalità politiche potenzialmente controverse, a causa della complessità e dell'ambiguità dei costi e dei benefici impliciti in una tale linea d'azione. L'emergere di movimenti di protesta che esprimevano il timore delle conseguenze di un'eventuale ratifica del TTIP in termini di abbassamento delle tutele ai consumatori, di instabilità occupazionale a causa della concorrenza dei prodotti esteri (e in generale per la perdita di rendite di posizione da parte di imprenditori e lavoratori), ha rappresentato la conferma più eclatante di tale circostanza[36]. In generale, la sospensione *sine die* dei negoziati dell'accordo da parte di Trump ha eliminato in buona parte le ragioni di tale opposizione, aggravando tuttavia la crisi del sostegno condiviso e coordinato dei principi del liberalismo economico, elemento cruciale dei rapporti transatlantici, soprattutto nella loro configurazione post-Guerra Fredda.

[36] Tali reazioni hanno coinvolto, all'interno del sistema politico dell'Unione, soggetti come BusinessEurope, e diverse associazioni di categoria si opponevano alla difesa di tale principio durante i negoziati del TTIP promossa dal Parlamento Europeo e da associazioni come Friends-of-the-Earth. Si veda D. De Bièvre, *The Paradox of Weakness in European Trade Policy: Contestation and Resilience in CETA and TTIP Negotiations*," The International Spectator", n. 53 (2018), pp. 70-85.

L'aspetto specifico della regolazione degli scambi commerciali fa emergere elementi non scontati e più articolati di (dis)continuità fra gli orientamenti dell'amministrazione Trump e quelli di medio-lungo periodo della politica commerciale statunitense. Da ben prima del 2017, infatti, i rapporti commerciali transatlantici sono stati caratterizzati da attriti causati da profonde differenze dei processi regolativi degli Stati Uniti e dell'UE. A partire dagli anni Settanta del XX secolo, le agenzie regolative federali statunitensi sono state tenute – anche per effetto di sentenze della Corte Suprema – a svolgere la propria attività di valutazione del rischio sulla base di prove scientifiche «solide e affidabili», e ad assumere le proprie decisioni a seguito di accurate analisi costi-benefici e costi-efficacia, pur riconoscendo i limiti e l'imprecisione innati di questi strumenti e dunque la necessità di utilizzarli con cautela[37]. In generale, i requisiti e gli obiettivi generali che sottendono i processi produttivi e la commercializzazione di beni e servizi all'interno del Paese vengono stabiliti da leggi del Congresso, con le quali si autorizzano le agenzie regolative a sviluppare e adottare regole e standard dettagliati in applicazione delle direttive parlamentari. Come tutte le forme di regolamentazione vigenti negli Stati Uniti, anche quella relativa al commercio dev'essere basata per statuto "sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili", oltre a dover permettere la partecipazione pubblica e il confronto dei soggetti interessati, ridurre l'incertezza, individuare gli strumenti più innovativi e meno onerosi per raggiungere i propri scopi, essere economicamente efficiente, nonché accessibile e comprensibile dagli operatori del mercato, che godono del diritto di intervenire nel processo di formazione delle regole. La regolamentazione è soggetta allo scrutinio dello *Office of Information and Regulatory Affairs*, parte dello *US Office of Management and Budget* (OMB), alle dirette dipendenze del Presidente.

A differenza che negli Stati Uniti, il sistema regolativo dell'UE non prevede la definizione di requisiti generali che vincolino regole specifiche successivamente prodotte da agenzie specializzate. Solitamente, gli standard commerciali sono definiti dettagliatamente direttamente dal potere legislativo – dunque

[37] L. Bergkamp - L. Kogan, *Trade, the precautionary principle, and post-modern regulatory process: regulatory convergence in the transatlantic trade and investment partnership*. "European Journal of Risk Regulation" n. 4 (2013), pp. 493-507.

attraverso un processo politico e non d'implementazione da parte dell'amministrazione – e di conseguenza possono essere modificati solo tramite emendamenti alla legislazione primaria. Secondo il Trattato sul Funzionamento dell'UE, le politiche in ambito sanitario, della sicurezza (*safety*), della tutela ambientale e della protezione dei consumatori devono basarsi su "un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici"[38]. Oltre che sulla conoscenza scientifica, le politiche dell'UE in questi ambiti si basano su principi generali quali il principio di prevenzione e il relativamente recente "principio di precauzione", ovvero la nozione per cui il legislatore e la pubblica amministrazione, qualora debbano esercitare poteri discrezionali, sono chiamati ad agire cautelativamente pur in presenza soltanto di un rischio *potenziale* che un determinato fenomeno abbia effetti nocivi per la salute o l'ambiente.

Principio di precauzione *vs science-based evidence*

Il principio di precauzione fu incluso nei Trattati UE senza che ne venisse fornita alcuna definizione, e per di più in mancanza di una tradizione legale consolidata negli ordinamenti dei Paesi membri. Ciò ha comportato, come prevedibile, numerose controversie sul significato e sull'ambito di applicazione del principio, come evidenziato fin dalla sua prima applicazione da parte della Corte di Giustizia dell'UE, secondo la quale, nel caso in cui ci sia incertezza riguardo l'esistenza o la portata di rischi per la salute umana, le istituzioni europee sono autorizzate ad adottare misure protettive senza attendere che la realtà e la gravità del rischio diventino evidenti[39]. Una tale interpretazione "integralista" del principio è problematica poiché l'assoluta e comprovata assenza di rischi

[38] Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – Parte Terza: Politiche dell'Unione e Azioni Interne – Titolo VII: Norme Comuni Sulla Concorrenza, Sulla Fiscalità E Sul Ravvicinamento Delle Legislazioni – Capo 3: Ravvicinamento delle legislazioni – Articolo 114 (ex articolo 95 del TCE)

[39] Corte di Giustizia dell'Ue (CJUE), Case C-180/96, UK v Commission (1998) ECR 1-2265, 99 («When there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures

può essere intesa come un'assurdità logica, empirica e analitica. L'imperativo di non esporre i consumatori a pericoli si traduce infatti nel divieto sistematico della circolazione di prodotti e servizi dei quali è impossibile valutare in anticipo ogni possibile conseguenza negativa. Dal punto di vista pratico, in assenza di specifiche definizioni giuridiche offerte dai Trattati o da sentenze che ne definiscano limiti e criteri di applicabilità, il principio di precauzione ha implicato una "presunzione del rischio" che comporta non solo la regolamentazione *ex ante* sulla base di criteri non empirici, bensì politici, morali ed epistemologici, ma anche la tendenza a spostare dall'autorità pubblica ai produttori l'onere amministrativo e giurisdizionale di dimostrare l'assenza di possibili rischi. A rafforzare sistematicamente gli effetti del principio contribuisce poi il tipo di analisi alla base della sua applicazione, le quali sono caratterizzate dall'enfatizzazione di teorici "scenari peggiori" a discapito di valutazioni probabilistiche.

D'altro canto, l'impostazione analitica non-razionalista sui cui si basa il principio di precauzione ha comportato anche effetti potenzialmente positivi, perlomeno nella misura in cui la rivalutazione continua dell'evidenza empirica che essa prescrive non degenera in una critica radicale – in buona parte impraticabile al di fuori dei confini della speculazione scientifica – bensì nella capacità di adeguare prontamente gli standard ai progressi della ricerca, ma anche del contesto tecnologico e socio-politico, superando l'inerzia della regolamentazione esistente. In mancanza di prove empiriche quantitativamente misurabili, il passaggio da una regolamentazione basata su rapporti di causazione a una fondata su "semplici" correlazioni può infatti diventare una necessità, e non un'opzione mossa da un certo atteggiamento epistemologico e/o etico. L'inclusione di fattori diversi dall'evidenza empirica – quali ad esempio la cultura e i valori – fra quelli ritenuti adeguati e utili nelle valutazioni del rischio ha fatto sì che l'attività regolativa dell'Unione abbia cominciato a perseguire anche obiettivi quali la tutela delle risorse in nome della responsabilità intergenerazionale e il coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali.

---

without having to wait until the reality and seriousness of those risks becomes fully apparent»).

Il caso del principio di precauzione permette di individuare nel contrasto tra l'orientamento epistemologico in una certa misura "postmoderno" dell'UE e quello razionalista statunitense uno dei fattori alla base delle incompatibilità fra gli standard regolativi delle due parti. Ad alimentare ulteriormente tale divergenza, tuttavia, è stato l'inserimento delle differenze reciproche all'interno di argomentazioni tese a conquistare consensi valorizzando la qualità del proprio sistema regolativo con toni variamente antagonisti. È questo il caso della narrazione degli standard di protezione della salute e dell'ambiente garantiti da ciascuna delle due parti come chiaramente più alti di quelli dell'altro, o, ancora, la tesi sostenuta da diverse amministrazioni statunitensi che i criteri di protezione europei sarebbero i presupposti di una forma sofisticata di protezionismo, praticata a discapito di una regolamentazione basata sulla sola evidenza scientifica che invece non inciderebbe arbitrariamente sul funzionamento del libero mercato[40]. Queste narrazioni hanno contribuito negli anni alla politicizzazione delle asimmetrie regolative transatlantiche, esasperando differenze pur presenti e semplificando il rapporto in realtà complesso tra interventismo e non interventismo economico implicito nell'attività regolamentativa, come pure gli orientamenti rispetto ai criteri di prova alla sua base. Ciò vale per l'applicazione dello stesso principio di precauzione: se infatti l'UE è da tempo impegnata in una pur difficoltosa introduzione di modalità di applicazione pragmatica del suo processo di regolamentazione basato su concezioni epistemologiche postmoderne, gli Stati Uniti hanno anch'essi in qualche misura incluso tale principio fra i propri criteri di analisi, che pure rimangono imperniati sulle teorie razionaliste della scelta razionale e della valutazione dei costi e dei benefici.

In questo senso, il fallimento dei negoziati del TTIP ha privato entrambe le parti anche di un'opportunità di esercizio condiviso di "senso comune" alimentato dalla prospettiva dei benefici economici di un possibile accordo. Soluzioni quali il mutuo riconoscimento delle rispettive regole non avrebbero certo eliminato le persistenti divergenze regolative, ma avrebbero

[40] The USTR Archives 2007-2021 Press Releases *Obama Administration Takes Action to Address European Union's Unfair Trade Practices against U.S. Beef Industry*, 12.2016; S. Lauchlan, *Obama accuses Europe of tech protectionism. (He kinda has a point!)*, "diginomica", 16.02.2015.

permesso una loro gestione conveniente dal punto di vista dello sfruttamento dei vantaggi comparati, e foriera di uno scambio analitico e politico che avrebbe potuto favorire un ulteriore allineamento regolativo[41]. L'avversione al partenariato con l'UE può essere infatti intesa come una manifestazione particolarmente evidente del ruolo dell'amministrazione Trump rispetto ai fattori strutturali nella riproduzione delle divergenze regolative fra Unione e Stati Uniti. Da un lato, in linea ancora una volta con la concezione della politica internazionale come "gioco a somma zero", l'amministrazione Trump ha ulteriormente inasprito i toni della narrativa della regolamentazione europea come l'ennesima manifestazione degli intenti slealmente protezionistici dell'Unione, ai danni di una controparte statunitense troppo incline a farsi sfruttare e raggirare, perlomeno fino all'avvento di colui che, scoperta la cospirazione di nemici interni e stranieri, avrebbe reso l'America "di nuovo grande". L'esacerbazione della polemica è evidente, ad esempio, nelle parole del Rappresentante per il Commercio Robert Lighthizer che, in occasione di una testimonianza presso il Congresso relativa ai negoziati commerciali con il Regno Unito, in risposta all'insistenza di quest'ultimo e dell'UE affinché un qualsiasi accordo commerciale con gli Stati Uniti garantisse il mantenimento dei propri standard di sicurezza alimentare, affermò che «l'Unione Europea ha elevato ad arte questa pratica di usare gli standard come vero e proprio protezionismo, e credo che anche in questo caso sia così»[42].

In maniera solo apparentemente contraddittoria – poiché i paradossi logici possono invece essere proficuamente gestiti all'interno di una narrativa politica[43] – il Presidente Trump e i suoi sostenitori hanno allo stesso tempo lodato la qualità degli standard statunitensi in termini di protezione garantita e di

[41] S. Lester - I. Barbee, *The Challenge of Cooperation: Regulatory Trade Barriers in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, "Journal of International Economic Law", n. 16, 12.2013, pp. 847-867.

[42] Testimony of ambassador Robert e. Lighthizer, United States Trade Representative. *Senate committee on finance hearing on the president's 2020 trade policy agenda*, 17.07.2020; S. Harvey, *US criticises protectionist stance by UK, EU in trade talks, "just.food"*, 18.06.2020.

[43] E.A. Shanahan - M.D. Jones - M.K. McBeth - C.M. Radaelli, *The narrative policy framework*, in C.M. Weible, P.A. Sabatier (eds), *Theories of the policy process*, New York, 2018.

rigore scientifico alla loro base, ma anche esaltato l'impegno dell'esecutivo alla de-regolamentazione sia dell'economia interna che di quella internazionale (sebbene nel primo caso l'obiettivo sia stato perseguito con efficacia molto maggiore)[44]. Il ben noto assunto alla base di questa linea d'azione – peraltro incorporata da decenni nell'"ortodossia" programmatica del Partito repubblicano – è che le regole tenderebbero a rallentare la crescita e l'innovazione, e sarebbero dunque da intendersi come un male necessario da tenere entro limiti estremamente circoscritti, se non addirittura come strumenti di sabotaggio nelle mani dei nemici interni ed esteri dell'America. Sul piano nazionale tali interventi hanno portato sì a una riduzione della regolamentazione, ma di entità e rilevanza comunque inferiori rispetto a quanto ci si sarebbe potuto aspettare dalle iperboliche promesse del Presidente. Ciò conferma ancora una volta come a distinguere l'amministrazione Trump siano stati innanzitutto i toni aggressivi con i quali il Presidente ne ha presentato e promosso l'agenda, e ancor più la capacità di mobilitazione della propria base elettorale nonostante l'ordinarietà, i limiti e le contraddizioni dei risultati ottenuti. L'utilizzo scaltro della faglia politica "popolo"-"élite" e della propria immagine di *outsider*, incontaminato dal fardello debilitante di una cultura politica o di un'esperienza governativa, la prevalenza dell'effetto demagogico sulla coerenza concettuale e pratica nella realizzazione delle singole politiche, come pure la noncuranza per le convenzioni sottostanti il processo democratico statunitense e le pratiche internazionali hanno garantito a Trump un buon grado di immunità innanzitutto dagli effetti di qualsiasi verifica fattuale dell'efficacia, dell'efficienza o dell'adeguatezza rispetto a principi e valori delle decisioni adottate dalla propria amministrazione.

Si potrebbe dunque individuare un parallelismo fra questi presupposti generali dell'azione politica di Donald Trump e l'atteggiamento "anti-scientifico" rispetto alla regolazione dell'economia (non nel senso di critica postmoderna rispetto alle dinamiche di potere intrinseche nei processi conoscitivi, bensì di generale insofferenza rispetto alle attività speculative e metodologicamente rigorose volte

[44] R. Michalowski - M. Brown, *Old wine, new bottles: Contextualizing Trump's regulatory rollback*, "Explorations in critical criminology in honor of William J. Chambliss", 2019, pp. 90-115.

alla conoscenza di un determinato ordine di fatti)[45]. In questo senso, uno degli effetti più peculiari dell'amministrazione Trump sui rapporti commerciali fra UE e Stati Uniti deriva dallo "sdoganamento" di discorsi e pratiche che identificano le istituzioni scientifiche e di formazione superiore come bastioni di privilegio elitario, intellettualismo accondiscendente, istituzioni autoreferenziali sempre più preoccupate di attrarre "talenti globali" e di ottenere prestigio internazionale, invece di porsi al servizio di interessi nazionali e locali. L'allargamento dell'ostilità anti-elitaria, anti-intellettuale e anti-globalizzazione anche alle applicazioni pratiche del dibattito scientifico, ha amplificato l'effetto del "fattore Trump" sui rapporti con l'Unione, coinvolgendo appunto un'attività basata sulla conoscenza specializzata e sulla ricerca scientifica qual è la regolamentazione dei mercati. Se e quanto tale effetto durerà oltre il mandato dell'amministrazione Trump dipenderà dalla misura in cui il Presidente si dimostrerà essere stato non un mero "accidente" del processo democratico statunitense, bensì un collettore di trasformazioni e ri-orientamenti in corso a livelli più profondi della realtà politica, economica e sociale americana[46].

Conclusioni

L'analisi degli effetti dell'amministrazione Trump sui rapporti commerciali fra UE e Stati Uniti si confronta con una duplice discrasia fra la portata e la natura effettive del fenomeno da un lato, e gli oggetti dell'attenzione del discorso pubblico dall'altro. Innanzitutto, gli atteggiamenti bellicosi di Trump e dei suoi sodali hanno finora prodotto conseguenze economiche – in termini di intensità e valore degli scambi commerciali – meno disastrose di quelle paventate prima e durante il suo mandato. Inoltre, nonostante la veemenza verbale del Presidente avesse comprensibilmente creato grandi timori (o aspettative) di fronte alla prospettiva di una guerra commerciale combattuta con gli strumenti classici delle tariffe e

[45] G. Goldman - G. Reed - J. Carter, *Risks to science-based policy under the Trump administration*, "Stetson Law Review", n. 47 (2017), p. 267.

[46] R.G. Finbow, *Can transatlantic trade relations be institutionalised after Trump? Prospects for EU-US trade governance in the era of antiglobalist populism*, in E. Fahey (ed), *Institutionalisation beyond the Nation State*, Cham, 2018.

delle limitazioni quantitative, le questioni più pressanti hanno continuato a essere quelle relative alle barriere non tariffarie al commercio, e quindi innanzitutto le divergenze regolative, in linea con gli avanzati processi di internazionalizzazione, terziarizzazione e digitalizzazione delle economie europee e statunitensi. Questo "sviamento" dell'attenzione, tuttavia, può essere inteso non solo come un epifenomeno, dovuto alla pur presente attrazione che i media e il discorso pubblico in generale tipicamente subiscono rispetto alle immagini consuete e più immediatamente comprensibili della guerra commerciale classica, ma anche l'effetto di un intento deliberato da parte dell'amministrazione Trump di promuovere un nazionalismo economico che, al di là della scarsa coerenza interna e dei relativamente circoscritti risultati raggiunti, pare esprimere orientamenti abbastanza radicati nella società e nel sistema politico statunitense, e in una certa misura anche in quelli europei.

Gli assetti sociali consolidati nell'area nordatlantica sono stati posti sotto forte pressione dall'evoluzione dei sistemi produttivi occidentali, con la terziarizzazione e la digitalizzazione dell'economia e il conseguente aumento della rilevanza economica delle conoscenze scientifiche e delle competenze tecniche avanzate, dalla comparsa di nuovi concorrenti commerciali, dall'internazionalizzazione e allungamento delle catene del valore, nonché dallo sviluppo di nuove forme di mobilità umana. A tali sfide hanno risposto con particolare efficacia persuasiva una serie di forze politiche diffuse in Europa e in America, solo problematicamente identificabili secondo gli schemi destra-sinistra o conservatorismo-libertarismo (e dunque solitamente raccolte nell'alquanto indeterminata categoria nota come "populismo"), ma tutte variamente ostili ai fenomeni della globalizzazione dell'economia. La descrizione dello stato attuale delle relazioni commerciali ed economiche fra Stati Uniti e Unione Europea non sarebbe dunque completa se non tenesse conto del modo in cui Donald Trump e la sua amministrazione hanno dato espressione politica a questi sentimenti diffusi soprattutto in alcuni settori della popolazione. Quest'ultima è composta soprattutto e tipicamente da lavoratori bianchi maschi con bassi livelli d'istruzione preoccupati per la perdita del proprio status sociale e del loro benessere relativo, identificati dal Presidente come "la vera America", in contrapposizione a "globalisti" che si suppone invece

intenti a svendere gli interessi nazionali per il tornaconto proprio e dei nemici esterni della nazione[47].

Da una parte, dunque, l'atteggiamento almeno in linea di principio "protezionista" di Trump può essere inteso come una tattica (pre)negoziale finalizzata a ottenere non solo una posizione di vantaggio e dunque condizioni migliori per gli scambi, ma anche a riaffermare in maniera assertiva lo status del Paese nell'ordine economico internazionale. Assecondando e incoraggiando con un'efficace comunicazione politica gli orientamenti nazionalistici e l'avversione alle cosiddette "élite" di una buona parte della propria base elettorale, il Presidente è riuscito a glissare sia sui limiti della sua strategia di difesa dell'economia nazionale (circoscritta a iniziative mirate a un certo numero di settori ritenuti politicamente significativi), sia sull'adozione di misure quali la riduzione dell'imposizione fiscale di cui hanno beneficiato soprattutto grandi imprese e soggetti facoltosi (si pensi all'abrogazione parziale della regolamentazione bancaria introdotta nel 2010 dal *Dodd-Frank Act*), piuttosto che i cosiddetti *forgotten men* (fatta salva la tradizionale – ma contestata – prospettiva repubblicana di un effetto *trickle-down* delle agevolazioni concesse agli strati più abbienti della società).

D'altra parte, il singolare intento protezionista dell'amministrazione Trump – sia nelle sue componenti retoriche che in quelle che hanno trovato applicazione pratica – può essere anche letto come la manifestazione di un atteggiamento revisionista delle logiche che hanno sotteso lo sviluppo delle relazioni economiche sia a livello nazionale sia globale dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, o anche meramente (e violentemente) insofferente delle stesse, data la mancanza di proposte di alternative strutturate. Se e quanto la politicizzazione del commercio internazionale, così platealmente incarnata nella figura "eccezionale" di Donald Trump, corrisponda effettivamente a trasformazioni strutturali all'interno delle più generali relazioni transatlantiche, e sia destinata a far sentire i propri effetti sul lungo periodo, è questione che rimane aperta, e sulla quale la ricerca scientifica sarà chiamata a concentrare l'attenzione anche negli anni a venire, quale che sia il futuro politico del presidente *outsider*.

[47] J. Holland - B. Fermor, *The discursive hegemony of Trump's Jacksonian populism: Race, class, and gender in constructions and contestations of US national identity*, "Politics", n. 24 (2016-2018), pp. 64-79.

International Financial Institutions and the Rethinking of the State in the Age of Neoliberal Globalization (from the 1990s to Covid-19)

di Francesco Amoretti, Adriano Cozzolino, Diego Giannone

Abstract *– In this paper we analyse the documents of two prominent international financial institutions (IFIs), the IMF and the World Bank, in order to shed light on how these institutions conceived of the role of the State since the 1990s, and legitimated the reform of State institutions. By paying particular attention to the question of State reform, we argue that IFIs played a strategic role in providing for a "global" framework to guide and legitimate the transformations of the State at national level. On more empirical grounds, we perform a diachronic analysis of IFIs' discourse on the State, by comparing three junctures: (a) the 1990s, i.e. the crucial decade of the 'globalization project', (b) the global financial crisis of 2008 and its aftermath, and (c) the current Covid-19 crisis. Through the development of a detailed account how IFIs conceive the State and its role, the paper aims to make sense of the State–market relations on a more pragmatic way, and in the light of both junctures of economic expansion and crisis. In the final section, through a preliminary analysis of the documents produced during the Covid-19 pandemic, we highlight also some possible innovations in State discourse compared to the previous phases. In the light of the empirical analysis, the main argument of the paper is that IFIs conceived the State as key to the long-term development and preservation of market economy.*

Introduction

From the 1980s until the current Covid-19 pandemic crisis, scholars put cyclically in question the role, powers and even the future(s) of the State. During the 1990s (the "globalization decade"[1]), for example, an influential interpretation argued that

[1] L. Panitch - C. Leys - A. Zuege - M. Konings, *The Globalizazion Decade. A Critical Reader,* London, 2004.

the State was in a process of retreat due to the rise of new actors such as transnational corporations and financial firms, within a context of increasing competitive pressures deriving from global market integration[2]. In fact, the transformations of the State since then rather suggest that, more than a hollowing out or a "retreat" (in Susan Strange's words) of the State, at stake was (and still there is) a process of hardening of *some* State structures and institutions (especially executive apparatuses and independent agencies), less permeable by democratic processes and forces, namely by alternatives to neoliberalism: thus, an increasingly strong State as the "counterpart" of free market society[3].

Within the controversial historical relation between the State and the market since the halcyon years of globalization (1990s), the crisis of 2008 constituted another fundamental step. Actually, «in the crisis-ridden core [the West], a full-blown depression was averted by the State taking over the reins from capital»[4]. The appearance of a "return" of the State to rescue the capitalist market economy poured fresh water into the State–market debate. «Refurbished capitalism»[5], «reinventing state capitalism»[6], «State–capitalism redux»[7], «return of statism»[8], «return of the State»[9] are some of the arguments developed to describe the policy role of the State in the aftermath of the global financial crisis. The question,

[2] S. Strange, *The retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, 1996; K. Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, London, 1996.

[3] D. Cahill, *The end of Laissez-Faire? On the durability of embedded neoliberalism*, London, 2014; W. Bonefeld, *The Strong State and the Free Economy*, London, 2017; A. Cozzolino, *Neoliberal Transformations of the Italian State*, Lanham (MD), 2021.

[4] B. Van Apeldoorn - N. de Graaff - H. Overbeek, *The Reconfiguration of the Global State-Capital Nexus*, "Globalizations", vol. 9 (1972), n. 4, p. 472.

[5] C. McNally, *Refurbishing State Capitalism: a Policy Analysis of Efforts to Rebalance China's Political Economy*, "Journal of Current Chinese Affairs", vol. 42 (2013), n. 4, pp. 45-71.

[6] A. Musacchio - S.G. Lazzarini, *Reinventing state capitalism*. Harvard, 2014.

[7] I. Alami - A.D. Dixon, *State capitalism (s) redux? Theories, tensions, controversies*, "Competition & Change", vol. 24 (2020), n. 1, pp. 70-94.

[8] J. Kurlantzick, *State capitalism: How the return of statism is transforming the world*, Oxford, 2016.

[9] I. Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between Corporations and States*, New York, 2011.

however, is whether the State has really shrunk only to rise again after the global financial crisis, or whether there is a broader continuity in the role of the State vis-à-vis global markets. In this regard, we argue that, in order to understand such a question, a closer look at the document production of International Financial Institutions (IFIs) such as the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) – institutions at the forefront in building and legitimating the global market integration – can help us to better frame the role and transformations of the State since the 1990s.

With specific respect to the WB and IMF, while their role in the construction of the global market economy has been thoroughly analysed throughout the "globalization project"[10], by contrast their views on the State and its transformations have been much less investigated. To this purpose, this paper aims to fill this gap by analysing how the WB and the IMF have conceived the State and State-market relations from the 1990s to the present Covid-19 crisis. The rationale behind our research is that both the IMF and the World Bank (the «globalizers»[11]) have been, since the 1980s, two key actors in setting and pursuing a common agenda to furthering both globalization and the institutional and political restructuring of the countries involved in their programs[12]. As already noted, while the influence of IFIs in the creation of a

[10] «To call globalization a project emphasizes its political dimensions. [...] the globalization project (1970s-2000s) superimposed open markets across national boundaries, liberalizing trade and investment rules and privatizing public goods and services. Corporate rights gained priority over the social contract and redefined development as a private undertaking», P. McMichael, *Development and Social Change. A Global Perspective* (sixth edition), London, 2016, p. 110.

[11] N. Woods, *The globalizers: The IMF, the World Bank, and their borrowers*, Ithaca, NY, 2006.

[12] R.H. Wade, *US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas*, "Review of International Political Economy", vol. 9 (2002), n. 2, pp. 215-243; M. Chossudovsky, *The globalization of poverty and the new world order*, Montreal, CA, 2003; P. Cammack, *What the World Bank means by poverty reduction, and why it matters*, "New Political Economy", vol. 9 (2004), n. 2, pp. 189-211; R. Peet, *Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO*, London, 2009 (ed. or. 2003); B. Thirkell-White, *The IMF and the Politics of Financial Globalization*, Basingstoke (Uk), 2005; T. Carroll, *Introduction: Neo-liberal development policy in Asia beyond the post-Washington consensus*, "Journal of contemporary Asia", vol. 42 (2012), n. 3, pp. 350-358.

"global" epistemic community for economic development under neoliberal influence has been investigated[13], a long-term exploration specifically addressed to the reconstruction of their discourse on the State is lacking. In our view, such a work would provide for a broader understanding of the ideational struggle for the structural transformation of the State *from an international perspective*. Thus, by laying emphasis on the discursive and ideational dimensions backing the legitimation of these processes, our paper aims to provide (i) an in-depth analysis of the discourse on the State and on State transformations from the perspective of the IMF and WB; (ii) an explanation of the continuities and changes in State (policy) action during times of economic expansion and crisis.

It is important to stress that the strategic influence of IFIs in the reconfiguration of the State does not imply a homogenous process, eventually resulting in the same outcomes across different contexts. In other words, the transformations of the State are not an automatic outcome of global market integration. Instead, just like the process of neoliberalization involving the States since the 1990s testify, we can say that also IFI's action develops through «hybridizations, contradictions, territorial differentiations, geographical inequalities which, however, as a whole do not prejudice, but on the contrary support and reinforce, the systemic character [...] of the hegemony of market-oriented forms of regulation»[14]. The adoption of a longitudinal perspective would also eventually provide evidence for a path-dependent characterization of IFIs approach to the State and its transformations. Actually, the analysis of IFIs understanding of the State, in different junctures of economic expansion and crisis, constitutes a meaningful test bench for their ability and/or willingness to adapt their vision and policy to different circumstances.

The article, eventually, is organised as follows. Next section outlines the theoretical perspective. Afterwards, we move to the in-depth study of some key IMF and WB documents to shed light on the main elements that surround the "State discourse". The

[13] N. Woods, *The globalizers*, cit.; K. Bayliss - B. Fine - E. Van Waeyenberge (eds), *The political economy of development: The World Bank, neoliberalism and development research*, London, 2011.

[14] G. Moini, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, 2012, p. 123.

analysis covers in-depth the 1990s, and then turns to the post-2008 moment and to the current Covid-19 pandemic crisis, that constitute two moments in which «the neoliberal doctrine ('market freedoms') underlying the globalization project has been met with growing contention»[15]. The conclusions discuss the relevance of the analysis.

IFIs and the transformations of the State: the theoretical perspective

A long-standing theoretical tradition aptly demonstrated the limits of liberal ideology in considering the State and market as two analytically separate spheres, to a large extent independent from each other[16]. In particular, Fernand Braudel's work was fundamental both to describe, in the *longue durée* perspective, the strict interconnection between capitalism, social values and the State[17]. In this respect, the State – either as guarantor of monopolies, or as container of anti-market's power – plays a crucial role for market economy, a fact that, especially in the wake of the rise of neoliberalism, has been often obscured by naïve and dichotomous representations of State-market relations. Thus, contrary to interpretations arguing the end of the State vis-à-vis the expansion of "free" market, we maintain both a strict interrelation between the State and market and the crucial role of the State for the existence and broadening/consolidation of market economy.

As regards the timeframe of the analysis, we start from the 1990s for two reasons. The first is that the 1990s are a moment of consolidation of globalization in terms of policy and ideology, and accordingly, of the (re)definition of the role of the State in

[15] P. McMichael, *op. cit.*, p. 22.

[16] I. Wallerstein, *La scienza sociale: come sbarazzarsene*, Milano, 1995, p. 257.

[17] «Capitalism is unthinkable without the active complicity of society. It is necessarily a reality of a social and political order and even a fact of civilization: it is necessary, for it to proliferate, that the whole of society accepts, in a certain way, more or less consciously, its values. [...] Capitalism can only triumph when it identifies with the state, when it *is* the state», F. Braudel, *La dinamica del capitalismo*, Bologna, 1977, p. 49-50.

this process[18]. This is a period of momentum of an ambitious intellectual effort, by national and international institutions, to rethink the State and legitimate its transformations, while also favouring global market integration. The second and already mentioned factor of the timeframe is the possibility to understand the role of the State through IFIs' eyes in a long-term perspective covering *both* moments of market expansion (i.e. the 1990s) and crisis, such as that of 2008 and the present Covid-19 crisis. Through the diachronic comparison, it is possible to provide for a more nuanced and complex picture of State–market relations and State transformations in the globalization era – therefore by paying attention to the complex adaptation (and re-articulation) of State action in different junctures.

As regards the question of State *transformations*, it is only recently that the idea that even *States transform* has been more systematically explored[19]. Yet, as many scholars have convincingly argued[20], «actually existing neoliberalism» finds its roots in a historical collateral process of deep "reconfiguration" – instead of retrenchment – of the State. It is therefore this reconfiguration that should be investigated: to this aim, we argue that a convenient starting point is to conceive of the State not only with reference to its coercive powers, institutions, legal framework, or material capabilities, but also in the light of its ideological and ideational aspects. In this last regard, as noted by Philip Abrams (1988), «[t]he State is first and foremost an exercise in legitimation – and what is legitimated is, we may assume, something which if seen directly and as itself would be illegitimate, an unacceptable domination»[21]. Thus, the idea of the State as such is a «significant political reality»

[18] In relation to the Italian case cfr. A. Cozzolino, *Neoliberal Transformations,* cit.

[19] S. Leibfried *et. al* (eds) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, 2015.

[20] D. Cahill, *op. cit.*; W. Bonefeld, *op. cit.*; N Brenner - J. Peck - N. Theodore, *After Neoliberalization?,* "Globalizations", vol. 7 (2010), n. 3, pp. 327-345.

[21] P. Abrams, *Notes on the Difficulty of Studying the State*, "Journal of Historical Sociology", vol. 1 (1988), n. 1, p. 79. See also the key volume of P. Bourdieu, *On the State: Lectures at the Collége de France, 1989-1992*, Malden (MA), 2016. Cfr. also P. Corrigan - D. Sayer, *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford, 1985.

and the State itself is also an «ideological thing [...] the device in terms of which subjugation is legitimated»[22].

Therefore, along with structural processes linked to the evolution of global capitalism[23], the transformations of the State are also the result of political and hegemonic struggles at the level of ideas and ideologies. These transformations do entail not only a process of reconfiguration in the institutional system, but also a process of redefinition, and legitimation, of the idea of State in the light of specific ideological landscapes. Consistently, by "reconfiguration of the State" we can understand a twofold process that puts the accent on the strengthening of executive powers and apparatuses, and other non-accountable institutions (aimed to provide a strong framework to market economy[24]), along with the social and discursive construction of State transformations, including the role of ideologies and ideas in legitimating such process. Yet, while the dynamics of this last segment of the "construction" of the State have been mostly studied at the national level[25], our analysis aims to shed light on the construction of the State at the *international* level, therefore focusing on the specific role of IFIs. In this last respect, and given the transnational dimension of neoliberal ideology, we argue that adopting a "global" focus improves our understanding of how specific ideas and visions of political institutions unfolds across many spatial levels – from international to national.

In specific relations to the role of international institutions, many scholars showed how IFIs proved to be at the forefront in the global diffusion of neoliberal policies since the 1980s, with a keen commitment to promote international integration of financial markets. Since the early 1990s, the «Washington Consensus» (WC) started to identify the core of IFIs' policies, comprising a set of measures as fiscal discipline, interest rate liberalization, privatization, enhanced competition and strengthening of property

[22] P. Abrams, *op. cit.*, p. 68. Cfr. also B. Jessop, *The State: Past, Present, Futures,* London, 2016.

[23] A. Bieler - A.D. Morton, *Global capitalism, global war, global crisis*, Cambridge, 2018.

[24] B. Van Apeldoorn - N. de Graaff - H. Overbeek, *op. cit.*; Cfr. also A. Cozzolino, *Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy*, "Globalizations", vol. 16 (2019), n. 3, pp. 336-52.

[25] Cfr. A. Cozzolino, *Neoliberal Transformations,* cit., chapter 5.

rights. Almost a decade later, given the «pernicious implications»[26] of the WC, which was met with increasing opposition in many regions of the world, some advocated a reform of IFIs policy through a more comprehensive approach in which «the private and public sectors were now understood to be intimately "entwined"»[27], actually relaxing the idea of the inescapable antagonism between the State and market. While basically remaining pro-market oriented, the so-called *post*-Washington Consensus «advocated a more comprehensive agenda that emphasised good governance, regulatory reforms, and social sustainability»[28]. Importantly, both the IMF and the WB started to develop a broader approach to economic policy and development, in which the institutional dimension and the role of the State became a key leverage to prompt processes of reform and change. The question, now, is to explore the distinctive features of how, concretely, IFIs imagined and legitimated the State and its transformation.

The construction of the State through IFI's eyes: a long-term perspective

The IMF and World Bank started to pay increased attention to State institutions and governance especially since the 1990s[29]. While during the 1980s IFIs mostly focused on narrow economic reforms, in the 1990s they zoomed in on the State as a fundamental counterpart, on structural grounds, to markets. IFIs reckoned that the State, rather than being an obstacle to market, turned to be a leverage to secure and embed market economy into a strong institutional framework. In this respect, and in the light of our theoretical discussion about the relevance of ideas to understand State transformations, we argue that IFIs played

[26] K. Bayliss - B. Fine - E. Van Waeyenberge, *The political economy of development,* cit., p. 6.

[27] K. Bayliss - B. Fine - E. Van Waeyenberge, cit., p. 7.

[28] A.B. Güven, *Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis*, "Review of International Political Economy», vol. 25 (2018), n. 3, p. 2; see also S. Engel, *The World Bank and the post-Washington consensus in Vietnam and Indonesia: inheritance of loss*, London, 2012.

[29] B. Thirkell-White, *op. cit.*, pp. 64-67.

a fundamental strategic role not only as regards policy-making, but also in providing for a discursive framework to legitimize the transformations of the scopes and purposes of the State in specific relation to market. Ideas, in a critical IPE perspective, possess a proper "material structure", namely they «must be located in social practices and thus cannot be separated from the (social) structures in which actors are located and which shape their agency»[30]. Thus, we see ideas and discourses as social constructs – aimed to legitimate and naturalize societal change – arising within specific political-economic structures, and in the light of specific international and transnational power relations. Accordingly, such "constructs" and narratives are not born in a empty political and institutional space, but are conveyed by specific and powerful actors who are able to impose a meaning on the desired change, while also (relatively) homogenising that change across different political and societal contexts.

In this last respect, for example, among the plethora of documents elaborated and published by IFIs, we paid particular attention to the World Development Reports[31] (WDR) produced by the World Bank, which are particularly important as they offer the detailed view of the Bank and articulate its vision at length. The WDRs were aptly defined as the "yearly encyclicals"[32] of the WB, since they consist of an annual report published since 1978 and addressing a specific issue (the State, public service provision, labour, poverty, health, and so on). With respect to our research questions, these documents have a particular *strategic* importance as they «summed up and publicly advertised Bank ideas in a particular area»[33], while also being widely read by domestic policy-makers and State representatives. The analysis of these – and many

[30] B. Van Apeldoorn, *Transnational Class Agency and European Governance. The Case of the European Roundtable of Industrialists*, "New Political Economy", vol. 5 (2002), n. 2, p. 158; cfr. also A. Bieler - D. Morton, *The Deficits of Discourse in IPE: Turning Base Metal into Gold*, "International Studies Quarterly", vol. 52 (2008), n. 1, pp. 103-28; A. Cozzolino, *The discursive construction of Europe in Italy in the age of permanent austerity*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", vol. 58 (2020), n. 3, pp. 580-598.

[31] The documents are available at the following link: https://openknowledge.worldbank.org/ handle/10986/2124.

[32] M. Holland, quoted in R. Peet, *op. cit.*, p. 127.

[33] K. Bayliss - B. Fine - E. Van Waeyenberge, *op. cit.*, p. 4.

other – key documents would provide for a detailed account of the main elements concerning IFIs' idea of the State and its role, as well as the main factors of change and/or continuities between junctures of expansion and crisis. The following section is divided in two main paragraphs: the first explores the 1990s juncture, the second zooms in on two key phases of crisis, namely the global financial crisis of 2008 and the current Covid-19 crisis.

Crafting the neoliberal State: the 1990s juncture

The World Bank and the reconfiguration of the State

The 1990s are a moment of particular importance to understand the transformations of the State. The fatigue of the Washington Consensus on the one hand, the consolidation of globalization and the collapse of the socialist model in Eastern Europe on the other, gave momentum to an in-depth redefinition of the idea of State, and to the legitimation of its reform. The key contribution came from the publication by the World Bank of two WDRs entirely devoted to the State: *From Plan to Market* (1996) and *The State in a Changing World* (1997)[34].

The first report is addressed in particular to former socialist countries, therefore to economies based on economic planning and in a process of transition to market capitalism. Clearly welcoming this transition, the report zooms in on the role of the government, which is deemed to retain a crucial function to the development of markets. According to the report, «institutional reforms – establishing clear property rights, sound legal and financial infrastructure, and effective government – will be needed to make markets work efficiently»[35]. The efforts of the Bank are addressed to legitimate the strengthening of the State/government while also redirecting its intervention. As we read in a key passage of the report,

[34] World Bank, *From Plan to Market.* World Development report, Oxford, 1997, and *The State in a Changing World.* World Development report. Oxford, 1997. Also important, even if less theoretically ambitious, is the report *Building Institutions for Markets* (2002).

[35] World Bank, *From Plan to Market,* cit., p. 22.

> The transition from plan to market calls for a wholesale reinvention of the government. The State has to move from doing many things badly to doing its fewer core tasks well. This means that government at once shrink and change its nature. No longer the prime economic agent, it must instead facilitate private activity[36].

What are, thus, such "core tasks" the report talks about? Generally, while governments must retain from (i) directly producing and distributing goods and services, and (ii) restricting private commercial activity and being directly involved into the financial system, by contrast they must focus on «promoting macroeconomic stability and providing a legal and institutional environment that supports private sector development and competition»[37]. The report also emphasises the State's key role in privatizing former public-owned enterprises and favour the creation of new businesses by establishing private property rights[38]. If *From Plan to Market* is particularly interesting as it designs a new role for the State in a context of transition to market economy, *The State in a Changing World* represents the most important and comprehensive intellectual effort to re-imagine the State in a globalizing world, and foster a common global agenda for institutional change. It is a detailed "map" on how reforming the State, therefore expressing a fundamental strategic importance.

First of all, the document acknowledges that, during the Twentieth century, the State enormously expanded in size and scope of government activity. The report reckons that postwar industrial growth and welfare were possible thanks to such an expansion, later adding that

> [...] The State's influence has also shifted the emphasis from the quantitative to the qualitative, from the sheer size of State and the scope of its interventions to its *effectiveness* in meeting peoples' needs. As in the 1940s, today's renewed focus on the state's role has been inspired by dramatic events in the global economy, which have fundamentally changed the *environment* in which States operate. The global integration of economies and the spread of democracy have *narrowed the scope for arbitrary and capricious behaviour*.

[36] *Ibi,* p. 110.
[37] *Ibi,* p. 112.
[38] *Ibi,* chapter 3.

> Taxes, investments rules, and economic policies must be even more responsive to the parameters of a globalized world economy[39].

The last passage is particularly interesting to understand the transformations of the State. While during the 1940s Western States took the reins in boosting industrial growth and welfare, during the era of "global integration" the attention shifts towards the quality of government and its effectiveness – evaluated according to market criteria[40]. Secondly, the global economy is assumed as a new reality/environment which at once (i) narrows the general scope for State action (*external constraint*) and (ii) guides State's policies, which must be responsive to its *parameters*. Another key element of this WDR is its ambitious and complex strategy of change, which covers all the aspects of the transformation, from economic policies to institutions. The report aims, in fact, to «*provide a framework for guiding these efforts*»[41] and «for addressing the issue of the State's effectiveness worldwide»[42], strategically outlining a comprehensive and international blueprint for political-institutional change. Such a strategy is divided in two parts: (1) «Matching the State's role to its capabilities»; (2) «Raise State capabilities by reinvigorating State institutions». The first one concerns the «fundamentals» (Table 1), and aims to improve State's capacity, this latter defined as the ability to undertake and promote collective actions *efficiently*. We read that «the State is *essential* for putting in place the appropriate institutional foundations for market. And government's credibility [...] can be as important for attracting private investments»[43]. The second one aims to strengthen the performance and efficiency of State institutions bringing these closer to the firm model «by providing incentives for public officials to perform better»[44]. The table 1 offers a synthesis of the main elements of the twofold strategy.

[39] World Bank, *The State in a Changing World,* cit., 1997, p. 2.

[40] W. Davies, *The limits of neoliberalism. Authority, sovereignty and the logic of competition*. London, 2014; D. Giannone, *The politics of global indicators in designing, promoting and legitimating the competition state*, in "Partecipazione e conflitto", vol. 10 (2017), n. 2, pp. 472-491.

[41] World Bank, *The State in a Changing World,* cit., 1997, p. 2.

[42] *Ibi*, p. 3.

[43] *Ibi*, p. 4.

[44] *Ibi*, p. 7.

Table 1 - *World Bank's twofold strategy to reform the State*

Matching role to capacity		Reinvigorating State institutions	
Fundamentals	• Rule of Law • Macroeconomic stability and low inflation (in addition, liberalization of trade; avoiding price distortion) • Tight fiscal policy • Infrastructure • Protection of the vulnerable and environment (e.g. through private pension schemes)	*Effective rules and restraints*	• Separation of powers; watchdog bodies/independent agencies; judicial independence • Strengthening mechanisms for monitoring and punishment • Decrease corruption by reducing discretionary authority e.g. through lowering controls on foreign trade, remove barriers for private industry, privatize State firms to ensure competition
Beyond the basics	• Effective regulation (foster competition and innovation) • Fostering markets: liberalization, privatization and better regulation • Industrial policy (encourage coordination and market/private sector development) • Managing privatizations	*Subjecting the State to more competition*	• Boosting competition within the civil service through (i) a merit-based recruitment system; (ii) a merit-based internal promotion; (iii) adequate compensation • Improve the competition in the provision of public goods and services, e.g. through performance-based public agencies endowed with managerial accountability
Constraint State power (in the case of weak State institutions)	• Self-restricting rules e.g. through common-currency arrangements • Through working in partnership with firms and citizens • Agreements with multilateral organizations as the IMF and the WB	*Improve responsiveness*	• Voice: greater information and transparency, public debates; • Broadening participation • Devolving power to local/regional government (when appropriate)

Source: World Bank (1997). Authors' elaboration

Table 2 - *State reform and the global economy*

The State and the global dimension	Removing Obstacles to State reform
Embracing external market integration and competition, managing open world markets Promoting global collective action (e.g. managing regional crisis; promoting global economic stability; protecting the environment; fostering research and development; promoting foreign aid)	Matching role to capability (see Table 1) Strategic sequencing *First-generation reforms:* *Aim:* reducing inflation and restore growth *Instruments:* drastic budget cuts, price liberalization, deregulation, autonomous agencies; trade and foreign investment liberalization; social funds; some privatization *Actors:* ministry of finance/economic; central bank; private financial groups *Second-generation reforms:* *Aim*: improving competitiveness and macroeconomic stability; *Instruments:* labour reform, restructuring of social ministries, large-scale privatizations, etc. *Actors:* presidency and the cabinet, legislature, civil service, political parties, State and local governments, private sector, etc.

Source: World Bank (1997). Authors' elaboration

As already noted, a key section of the report is addressed to insert the State organically into multilateral institutions and open up State boundaries to the transnational flow of capitals, goods and service and to international (multilateral) cooperation.

The last part of the report, *The Agenda for Change*[45], offers a comprehensive and pragmatic account to foster the reform of the State worldwide. It emphasises that «the State has enormous sway over a country's economic and social development and whether that development is sustainable. The State's potential to leverage, promote and mediate change in pursuit collective ends is unmatched»[46]. The

[45] *Ibi*, chapter 10.
[46] *Ibi,* p. 157.

WB offers an overview on different regions of the world (Middle-East and North-Africa, Sub-saharian Africa, Latin America, former Soviet space, etc.) and, according to their specificities and to the "state of the State", delivers several advices concerning, for example, the preventing of State collapses and/or reconstruction of failed States, or the improvement of State capacities in cases of transition from an economic order to another. Thus, the changing global environment and the new forces of globalization are the common denominator for societal change *through* State reform.

The International Monetary Fund: good governance through the reform of the State

In close coordination with the World Bank, also the IMF increasingly turned its attention towards the question of State reform and institutional change. The discursive and policy framework of "good governance", which had been strongly sponsored by the IMF (and the WB) from mid-1990s[47], represented the main innovation of this period. In the context of our analysis, the document *Good Governance: the IMF's Role*[48] is particularly important for two reasons: first, it outlines what the IMF thinks about governance in a comprehensive fashion; second, it outlines the thought of the IMF as regards its *role* and strategy in fostering good governance.

> Traditionally – we read in *Good Governance* – the IMF's main focus has been on encouraging countries to correct macroeconomic imbalances, reduce inflation, and undertake key trade, exchange, and other market reforms [...] While these remain its first order of business in all its member countries, increasingly the IMF has found that a much broader range of institutional reforms is needed if countries are to establish and maintain private sector confidence and thereby lay the basis for sustained growth[49].

Generally, the concept of good governance involves especially the public sector and public institutions. It comprises a normative side

[47] See J. Demmers - A.E.F., Jilberto - B. Hogenboom (eds), *Good governance in the era of global neoliberalism: conflict and depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa*, London, 2004.

[48] IMF, *Good Governance: the IMF's Role*, Washington, 1997.

[49] *Ibi,* p. 2.

and a process of reform aimed to improve transparency, especially as regards State budget and public finance, in addition to policy-making efficacy, strong and effective policy institutions, and accountability. All of these efforts aim to build a strong, reliable and effective regulatory and institutional framework to ensure the strengthening of market economy. Importantly, the IMF outlines a comprehensive strategy to deal with member States in promoting good governance. Here several elements matter. First, such strategy is embedded into the practice of consultations (under Art. IV of IMF statute) and especially within the IMF financial assistance programs, to the extent that «financial assistance from the IMF in the context of completion of a review under a program or approval of a new IMF arrangement could be suspended or delayed on account of poor governance»[50], namely, a lack of institutional reforms. Second, the IMF calls for a more *proactive approach* in reforming institutions and public administration, therefore broadening its expertise previously only focused on "narrow" macroeconomic policy. Third, the IMF also advocates to enhance the collaboration with other multilateral institutions, in particular the World Bank, «to make better use of complementary areas of expertise»[51] and for the «coordination of action to improve governance»[52]. The World Bank too put "good governance" in a central place since the 1980s, favouring the consolidation of a common international epistemic framework about government action and reform. In WB's vision, for example, at stake is «not just less government but better government – government that concentrates its efforts less on direct interventions and more on enabling others to be productive»[53]. More importantly, the World Bank also specifies that «good governance includes the creation, protection, and enforcement of property rights, without which the scope for market transactions is limited. It includes the provision of a regulatory regime that *works with the market* to promote competition»[54]. As to the IMF, two more points

[50] *Ibi,* p. 8.
[51] *Ibi,* p. 2.
[52] *Ibi,* p. 11.
[53] World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington, 1989, p. 5.
[54] World Bank, *Building Institutions for Markets,* cit., p. 6. In addition, since 1996 the World Bank has developed a tool to measure good governance, covering over 200 countries and measuring six dimensions of governance: Voice and accountability, Political stability and absence of violence, Government Effectiveness,

must be clarified. First, in the document *Good Governance* the IMF underlines the irrelevance of a country's political regime with respect to the evaluations about its levels of "good" or "poor" governance. The second is that the successful involvement of IMF's staff is more «likely to be successful when it strengthens the hands of those in the government seeking to improve governance»[55], and especially technocrats in the State. Once again, the aim of institutional reform aims to strengthen the government instead for calling for a generic "retreat".

The broadening of IMF range of interventions to the institutional system and the strong commitment in favour of institutional (instead of just macroeconomic) reform is confirmed in many other reports and document published by the Fund.[56] For instance, the 1998 Annual Report asserts that the IMF will be «[a]ssisting member States in *redefining the role of the State in the economy as a positive force for private sector activity,* including through restructuring and privatization of State-owned enterprises and by generally reducing government interventions in areas where market forces provide greater efficiency»[57]; and also by «[h]elping members improve governance by establishing a simple and transparent regulatory environment and a professional and independent judicial system that will uphold the rule of law, including property rights»[58].

The 1990s represent the key moment of the consolidation of State transformations and State-market relation. In next paragraph we analyse the post-2008 moment to understand how IFIs conceived the role of the State in this fundamental – while highly critical – moment.

Regulatory Quality, Rule of Law, and Control of Corruption https://info.worldbank.org/governance/wgi/ and https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators; for a critical analysis see Giannone, *La democrazia neoliberista. Concetto, misure, trasformazioni,* Milano, 2010.

[55] IMF, *Good Governance,* cit., p. 3.

[56] IMF, *Annual Reports* (various years). See in particular those issued in 1998, 2001, 2002 and 2008.

[57] IMF, *Annual Report*, cit., p. 34.

[58] *Ibid.*

IFIs and the State in times of crises
IFIs, State policy and the global financial crisis of 2008

The 2008 global crisis caused a major economic and financial shock for many countries, plunging Western economies into stark recession. The analysis of the policy recommendations and discourse of IFIs during (and after) the global financial crisis is crucial to understand possible variations both with the reconfiguration of the State outlined during the 1990s, and the way IFIs imagine State intervention in times of crises. This section, by zooming in on the State question, also contributes to the scholarly debate that has surrounded the continuities[59] and changes[60] in IFIs policy recommendations after the crisis.

Coming to the specific analysis of the documents in regard to the State, in the WDR of 2009[61] (*Shaping Economic Geography*) the goal of the WB is fostering a more integrated economy at local, national and international level despite the incipient global financial crisis. Policy-making intervention of the State is crucial to favour economic integration. More specifically, institutions are framed as critical factors to develop human capital ("fluid" labour market), while also the development of infrastructures (e.g. interregional transport infrastructure; information and communication

[59] Some authors, from different theoretical perspectives, stressed the substantial continuity in the trajectory of the Washington Consensus, for example A.B. Güven, *op. cit.*; T. Carroll, *op. cit.*; S. Babb, *The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor*, "Review of International Political Economy", vol. 20 (2018), n. 2, pp. 268-297; B. Fine - K. Bayliss - E. Van Waeyenberge, *Whither World Bank Research?*, in K. Bayliss - B. Fine - E. Van Waeyenberge (eds), *op. cit.*

[60] Other authors stressed that, rather than a strict neoliberal policy, the IMF embraced what Ben Clift called "*contingent keynesianism*", namely a relaxation of tight austerity doctrine and a more open stance towards "smart fiscal" consolidation. See B. Clift, *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*, Oxford, 2018. Others, while also stressing the relaxation of fiscal policy, also stressed that "fiscal policy during the Great Recession [...] falls short of a paradigmatic shift": C. Ban, *Austerity versus stimulus? Understanding fiscal policy change at the International Monetary Fund since the Great Recession*, "Governance", vol. 28 (2015), n. 2, pp. 167-183. See also A. Broome, *Back to basics: the great recession and the narrowing of IMF policy advice*, "Governance", vol. 28 (2015), n. 2, pp. 147-165.

[61] World Bank, *Reshaping Economic Geography.* World Development report, Washington, 2009.

services) is an important element to enhance productivity and trade[62]. After the immediate post-crisis moment, then turned into "secular stagnation", a later WDR[63] (*Governance and the Law*, 2017) is particularly relevant to understand the role of the State and public-private networks in fostering global market integration. Also in this case, the Bank turns its attention to governance, that is, enhancing governance *for* economic development through coordination, commitment and coordination[64]. Importantly, here the WB seems to be adopting an even more proactive and flexible approach (compared to the 1990s initial redefinition of the State) to institutions and policy-making by zooming in on the (i) *function* of institutions, (ii) power asymmetries, and (iii) the role of law (Table 3). In each of these instances, the policy arena and the importance of law are conceived as particularly relevant factors to enhance growth and efficiency.

Table 3 - *Governance and Development*

Traditional approach	**Principles for rethinking governance for development**
Invest in designing the right form of institutions.	Think not only about the form of institutions, but also about their functions
Build the capacity of institutions to implement policies	Think not only about capacity building, but also about power asymmetries
Focus on strengthening the rule of law to ensure that those policies and rules are applied impersonally.	Think not only about the rule of law, but also about the role of law

Source: World Bank (2017)

[62] *Ibi*, pp. 270-75.

[63] World Bank, *Governance and the Law. World Development report*, Washington, 2017.

[64] According to the World Bank, «c*ommitment* is about supporting consistent policies over time to ensure that promises are delivered. *Coordination* is about shaping expectations to enable complementary action. And *cooperation* is about limiting opportunistic behaviour to prevent free-riding». World Bank, *Governance and the Law*, cit., p. 53.

The function of institutions and governance is thus central for growth: governance must be effective in «credible commitment to the security of property rights»[65] and to create a business environment to boost long-term investments. On the other hand, the (flexible) role of law is key to create a framework for sanction and coordination to shape the policy arena to smooth the process of reform by overcoming existing vested interest. This is also reinforced by the publication *A Decade After the Global Recession* (2019)[66], addressed to emerging and developing economies. In this research the WB reckons that since the great crisis the global economy suffered a decade of weak growth, and that a downturn was also likely to happen in the near future. Yet, a rather classic menu of fiscal consolidation, structural reforms, curbing inflation through independent central bank, and broadly market-led development is suggested to "build resilience"[67]. This is a further sign that in the post-2008 phase the Bank's position concerning the State did not mark a departure from the intellectual framework established in the 1990s, yet it appears also to be less comprehensive and ambitious[68]. While a comprehensive explanation of this goes beyond the scope of this study and needs further research, we can assume on preliminary bases that this has happened in particular because of the end of the expansion of neoliberal ideology and hegemony, and its inherent strength in justifying reforms and changes.

In relation to the IMF, the Fund detected the roots of the financial crisis of 2008 in a series of intertwined failures: lack of market discipline as excessive leverage and risk tacking, poor financial regulation, lack of global oversight. The light-touch of financial market regulation was indicated as one of the causes of the asset price bubble and accumulation of external imbalances, which ultimately resulted in the failure of the US investment bank

[65] *Ibi,* p. 139.

[66] Cfr. World Bank, *A Decade After the Global Recession. Lessons and Challenges for Emerging and Developing Economies,* Washington, 2019.

[67] *Ibi*, p. 7.

[68] This is probably due to the fact that the fundamental theoretical work on the State was developed by the World Bank especially during the 1990s. The issue at stake, after the 2008 crisis, was adapting that strategy to the new times. But this element needs further research.

Lehman Brothers (and other financial and insurance companies in the US and in Europe)[69]. Importantly, the IMF conceived of State intervention as a leverage to rescue private firms and provide for the necessary fiscal means to kick-start the market economy again. Actually, immediately after the breakup of the crisis the Fund urged member States to implement a comprehensive fiscal stimulus package up to 2 percent of GDP to support the financial system[70]. Yet, the IMF also stressed the necessity of the stimulus to be temporary. More specifically, the strategy devised by the Fund rests on four pillars: «(i) reliance on temporary or self-reversing measures in fiscal stimulus packages; (ii) medium-term fiscal frameworks envisaging a fiscal correction, once economic conditions improve; (iii) growth-enhancing structural reforms; and (iv) a firm commitment to contain the fiscal costs stemming from population aging»[71]. In this document (and all the other analysed) the intervention of the State – in the long post-crisis context – is devised as necessary insofar as it would sustain the collapsing private sector, even if this may lead to the deterioration of the deficit-to-GDP ratio and public debt. Moreover, the IMF recommended – when the peak of the crisis had passed – the unwinding of the crisis-related policy to ensure a sustained recovery and to leave more room for future manoeuvres. While acknowledging the low growth of the economy, the IMF's policy recommendation fosters a mix of «smart» fiscal consolidation, namely favouring a balance between growth and fiscal adjustment, and structural reforms, especially labour and pensions, to boost growth, thus returning immediately to orthodox neoliberal policy[72]. Specifically as regards the State, in the post-2008 juncture there is a substantial continuity in State-market relations towards embedding market economy within a strong institutional framework. If a (temporary) deviation to austerity emerges, it is only for the sake of preserving the functioning of markets.

[69] IMF, *Annual Report*, 2009. pp. 9-10. Available at: https://www.imf.org/en/publications/areb?page=1

[70] *Ibi*, pp. 33-36. See also *Annual Report*, 2010, p. 30.

[71] *Ibi*, p. 37.

[72] IMF, *Annual Report,* 2013, pp. 19-20.

The Covid-19 pandemic and IFIs: towards new directions in the global political economy?

The IMF and World Bank immediately recognised the unprecedented economic and social shock caused by the Covid-19 pandemic, and promptly issued a series of policy documents through which they tried to address the crisis and, above all, the post-crisis recovery. In such documents, besides rethinking especially fiscal policy, environment and public investment, the role of the State emerges as key to navigate through the pandemic waters and after.

In specific relation to the IMF, a previous research[73] that we conducted on the main policy documents[74] published by the Fund since the outbreak of the pandemic show several interesting and partly innovative elements, especially in relation to fiscal policy, public investments and planning.

Generally, the IMF considers the shock from coronavirus to be unprecedented due to its joint impact on supply (given the lockdown and the shut-down of production, which will affect global supply-chains), demand (loss of income for workers due to unemployment, decrease of consumption), and confidence (given the uncertain period of the crisis). At the same time, the Fund also emphasises that, prior to this crisis, negative tendencies as "secular stagnation" and the ongoing rise of inequalities deeply affected the global economy. On more political grounds, the IMF also notes that «in the past years there were numerous protests in many parts of the world» rooted in issues such as «poverty, inequality, erosion of trust in established institutions, and perceived lack of

[73] F. Amoretti - A. Cozzolino - D. Giannone, *Covid-19 Pandemic and the Fiscal Strategy of the International Monetary Fund: Towards New Directions in the Global Political Economy?*, "Partecipazione e conflitto", vol. 14 (2021), n. 1, pp. 38-56.

[74] IMF, *Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*, Washington, 2020a; IMF, *Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*, Washington, 2020b; IMF, *World Economic Outlook: the Great Lockdown*, Washington, 2020c; IMF, *World Economic Outlook: the Great Lockdown*, Washington, 2020d; IMF, *Global Financial Stability Report: Markets in the Time of Covid-19, Washington*, April, 2020e; IMF, *Global Financial Stability Report: Markets in the Time of Covid-19*, Washington, 2020f.

representation»[75]. A situation set to increase further due to the Covid-19 crisis and the lack of sufficient responses by governments.

Given the extent and characteristics of the shock, and in the light of previous negative socio-economic and political tendencies, the IMF encourages States to do "whatever it takes"[76] to tackle the pandemic crisis and put in action a bold fiscal policy programme through large-scale fiscal stimuli, especially (but not limited to) in advanced economies, on both the spending and revenue sides. In terms of expenditures, measures include unemployment benefits, government-funded paid sick leave, wage subsidies, transfers to household and firms, etc. On the side of revenues, deferral of corporate and personal income tax payments, tax reliefs and exemptions. The IMF also states that «[m]odernizing the aging infrastructure in *advanced economies* [is] important [since] [...] for *advanced economies* with fiscal space, undertaking more investment projects is worthwhile because the value of resulting asset will likely exceed the liabilities incurred, thus improving the public sector's net worth»; on the other hand, «[w]here fiscal space is limited, it is appropriate to reorient revenues and expenditures to increase investments in health systems, infrastructure, and people»[77].

The IMF's strategy for the *post-pandemic recovery* is particularly relevant to understand possible future direction in the global political economy and the role of the State in this. For example, "IDEAS" (*I*nvestments, *D*iscretionary measures, *E*nhancing *A*utomatic *S*tabilizers)[78] is one of the strategies developed by the Fund for the post-pandemic moment. It is a comprehensive fiscal expansionary policy mix which, by improving public investments in a wide range of sectors (infrastructures, climate change, sustainable development, discretionary measures, automatic stabilizers as unemployment benefits), aims to lift productivity, create jobs, boost private investments, improve social insurance and redistribution, support aggregate demand. The rationale of this strategy is that public investment "could act as a bridge to sustainable, resilient, and inclusive economic growth, including by lifting productivity, creating jobs, and spurring private sector

[75] IMF, *Fiscal Monitor* (2020a), p. 13.
[76] IMF, *World Economic Outlook* (2020d), p. 4.
[77] IMF, *Fiscal Monitor* (2020a), p. X.
[78] *Ibi,* chapter 2.

investment"[79]. While IDEAS was centered on fiscal stimulus especially in times of economic downturn, the Fiscal Monitor of October 2020 outlines a broader strategy to boost growth and create jobs, with a particular attention for public investments and economic planning. In relation to planning, for example, the IMF recommends to start planning for development priorities, namely "for projects that will accompany the likely economic and social transformations as economies recover from the crisis"[80]. Thus it seems that in the Fund's eyes governments, instead of merely creating a stable institutional framework for the market, are rather at the forefront in leading societies through the crisis and beyond:

> Governments now also need to prepare economies for safe and successful reopening, foster recovery in employment and economic activity, and facilitate transformation to a post-pandemic economy that, with the right policies, can be more resilient, more inclusive, and greener. Public investment can make a crucial contribution toward these goals[81].

The case of the World Bank is also interesting in terms of possible changes in international economic policy. The WB issued several key documents during and after the breakup of Covid-19 crisis[82]. Generally, also the WB recommend governments to take fast health and economic policy actions – such as fiscal stimuli, social safety net, subsidies to firms to retain labour, unemployment benefit – to alleviate the economic shock, sustain the private sector and protect the poorest and vulnerable segments of the population, while also investing more resources in the health care system[83]. The document *Governance Covid-19 Response*[84] is entirely devoted to the public sector wage bill and to the public sector more broadly. By acknowledging the unique situation related

[79] IMF, *Fiscal Monitor* (2020a), p. 28.
[80] IMF, *Fiscal Monitor* (2020b), p. 36.
[81] *Ibi,* p. 31.
[82] See, among others, World Bank, *Global Economic Prospects,* Washington, 2020a; World Bank *Governance Covid-19 Response: Managing Public Sector Wage Bill during Covid-19,* Washington, 2020b; World Bank, *2050. Strategic Directions note. Supporting Countries to Meet Long-Term Goals of Decarbonization,* Washington, 2020c.
[83] World Bank *Global Economic Prospects* (2020a), cit.
[84] World Bank, *Governance Covid-19 Response* (2020b), cit.

to the pandemic, *Governance Covid-19 Response* considers cuts in public sector workers – teachers, police, doctors and nurses, and other essential jobs – to be highly undesirable. On the one hand, the WB asserts – importantly – that «the past is not a good guide»: «[t]he World Bank and the IMF have a standard menu of reforms on wage bill management in times of fiscal crises, but these measures are less desirable or feasible under COVID-19»[85]. On the other hand, the WB recommends preserving employment or wages at pre-crisis level, and temporary wage increases for frontline health workers and hiring staff (even if on temporary contracts). In this last respect, the WB takes a different stance to the IMF, which writes that «[p]rogressive and temporary cuts in the compensation of some public employees may have a positive impact on aggregate demand. While wage cut measures [...] are primarily aimed at addressing urgent fiscal financing needs, they may also help support aggregate demand»[86].

Among the documents of the pandemic period, perhaps the most interesting one is *2050. Strategic Direction Notes,* and for several reasons. First of all, it is expressly addressed to long-term perspectives. Second, and more important, climate change has the main place in the policy programme of the Bank. In relation to this point, the WB urges governments to embed climate action into government macroeconomic and fiscal frameworks, national budget, and all levels of policy – also by scaling up public investments and re-regulating finance. In more epistemic terms, the WB's approach seemingly differs from classic market-based centrality in two respects. The first is the obsolescence of «conventional macroeconomics», which «do not adequately account for these risks or for natural resource constraints, however, and it is likely that they overestimate business as 'usual' global growth»[87]. The second is the emphasis on economy-wide and, like the IMF, systems planning. In this case, along with fostering a «whole-of-economy» approach, the pursuit of climate action through macroeconomic and fiscal policy is not left to market interplay, but is entirely addressed to government planning, i.e. something in stark contradiction with free market orthodoxy,

[85] *Ibi*, p. 12.
[86] World Bank, *Governance Covid-19 Response* (2020b), p. 4.
[87] World Bank, *2050. Strategic Directions note* (2020c), p. 35.

and assigning to governments (hence, to States) the leading role in economic transformation. While it is too early to assess whether a paradigm change is coming, the sources of pressure, as social inequalities and the environmental crisis (to a great extent, amplified by Covid-19), are increasingly pushing for a change in the policies experimented so far, putting also at stake the social foundations of the Liberal World Order[88].

Conclusions

In this article we analysed how the IMF and the World Bank conceived the role and transformations of the State in three key historical junctures, during the 1990s, during the global financial crisis of 2008 (and its aftermath), and in the present Covid-19 pandemic. We can now outline some of the main elements that emerged from our analysis. First of all, the 1990s are a period of momentum for the redefinition of the role of the State and for the legitimation of its transformations – in a way still unmatched in terms of intellectual wide-ranging ambition. In the documents analysed, the WB and IMF aimed to strengthen, rather than generally reduce, the role of the State. Embedding markets into strong State institutions, and redirecting the intervention of the State towards the enlargement, consolidation and preservation of market economy are part of the broader neoliberal project as fostered by IFIs. In their turn, this aimed to (i) develop/consolidate market economy at national level, (ii) foster the insertion of national economies into the world market. In this respect, we argue that IFIs played a key and strategic role in the broader processes of State transformations. Actually the documents analysed, besides being a framework for action about the lending policy, provided for a general strategy to guide the domestic efforts to reform State institutions. As showed in the analysis, especially the WDRs outlined a pragmatic, flexible and comprehensive strategy through which national policy-makers could resort to change the legal and administrative frameworks and embed markets into a strong and

[88] V.E. Parsi, *The Wrecking of the Liberal World Order,* Cham, (CH), 2021. Cfr also J. Ikenberry, *Why the liberal world order will survive*, "Ethics & International Affairs", vol. 32 (2018), n. 1, pp. 17-29.

stable State-system. In addition, the international position and the technocratic expertise that characterises IFIs gave further strength and authority to their views, in consequence reinforcing the discursive order accompanying the neoliberal transformations of the State. Clearly, while this authority mainly interacts with state representatives and influences national policy-makers, historically it has also met widespread episodes of contestation and resistance by civil society actors – especially in cases of adoption of fierce austerity and privatization programs.

Partially in line with the analyses that did not find a wholesale paradigm shift compared to the pre-2008 period, our study emphasizes a structural continuity, as regards the role of the State, between moments of expansion and crisis. As far as the State is concerned, at stake is not a "resurgent State" in the post-2008 period: actually, the State had always performed a pivotal role for the sake of market economy. On other hand, we also find an increasing *hybridization* of economic paradigms towards what Clift has defined a *contingent Keynesianism,* the aim of which is resorting especially to fiscal policy action in favour of a broader preservation of market economy.

In specific relation to Covid-19 crisis, our exploration shows similar dynamics but also some interesting innovative patterns. First of all, both the IMF and the World Bank acknowledge the secular stagnation in the global economy prior to the Covid-19 crisis, therefore, a crisis in the market-led development model. Second, given the extent of the coronavirus pandemic, IFIs suggest – as occurred with the 2008 crisis – a wide array of short-term macroeconomic and fiscal policy measures to avoid the disruption of the social fabric, and public investments to lift productivity, create jobs, and support demand, while also keeping generally less emphatic tones regarding the virtues of market-led growth. Above all, while the IMF develops a programme more based on planning and public investments, World Bank's documents call for a revision of the macroeconomic strategy, for instance with respect to public sector wage bill, climate change and – like the Fund – economic planning. Of course, it is still premature to say whether the pandemic will lead to a paradigm shift, or to a further adjustment of their understanding of the role of the State. The global economy is characterised by an increasingly challenging

context made of environmental crisis, inequalities and poverty, and widespread political upheavals, but on the other hand the embedding of markets into State–society framework since the 1990s explains also the particular resilience of neoliberalism vis-à-vis its structural imbalances.

This article has tried to analyse in a more systematic fashion the transformations of the State through the lenses of IFIs. Instead of fostering a supposed «retreat» of the State, the aim of IFIs had been devoted to embed, since the 1990s and on structural grounds, market economy into a strong institutional environment. This framework has been only partially put into question during and after the two main crises of the last fifteen years. However, still more research is needed to understand the patterns of variations between international and national level, as well, as the possible paradigm shift in the discourse and practice of the State by the IFIs. In this respect, the Covid-19 pandemic, along with the environmental crisis, represent an unprecedented challenge to international and national institutions: how will the crisis shape the world and the State to come is only a matter of time.

Dopo l'11 settembre 2001, le prime conseguenze del più grande attentato della storia contemporanea

di Davide Antonelli

Abstract *– Twenty years have passed since the attacks of September 11, 2001, a date that represents one of the most dramatic moments in our recent history. The chronicle is well known: on a late summer morning a perfectly coordinated terrorist commando launches a devastating attack to the heart of the United States of America. Two planes hit the World Trade Center Towers, one the Pentagon and a fourth aircraft crashes in a Pennsylvania field, after the passenger rebellion. All in less than two hours. A time so short, but enough to plunge millions of people into a nightmare, that will lead in few months to international conflicts, financial crises and social effects in some cases irreversible. The purpose of this essay is to analyse the main consequences of the 9/11 attacks, especially in the United States of America but also in the "Western world", to better understand the real effects of this event, with a focus on the political, legal, social and economic areas.*

Il mondo è cambiato

La mattina dell'11 settembre 2001 – esattamente vent'anni fa – quattro aerei civili furono dirottati nel cielo americano da un commando terroristico perfettamente coordinato. Due velivoli vennero deliberatamente lanciati contro gli edifici 1 e 2 del *World Trade Center* di New York (le cosiddette Torri Gemelle), uno contro il Pentagono, mentre il quarto aereo, inizialmente diretto verso Washington DC, precipitò in un campo della Pennsylvania.

Il primo aereo, il volo *American Airlines Flight* 11, partito dal Boston Logan International Airport alle 7:59 del mattino, impattò la facciata nord del WTC1 alle 8:46. Il secondo aereo, il volo *United Airlines Flight* 175, partito sempre da Boston alle 8:14, colpì la facciata sud del WTC2 alle 9:03. Il terzo aereo, il volo *American Airlines* 77, decollato dall'Aeroporto Internazionale di Washington-Dulles alle 8:20, si schiantò contro la facciata ovest del Pentagono, nella Contea di Arlington, in Virginia, alle 9:37. L'ultimo velivolo a lasciare il suolo, il volo *United Airlines*

93, fu fatto precipitare dai terroristi nella campagna americana di Shanksville dopo la rivolta dei passeggeri al proprio interno[1].

Alle 9:59, 56 minuti dopo l'impatto, la Torre sud collassò. La Torre nord resistette invece fino alle 10.28, crollando poi a propria volta. In meno di due ore le *Twin Towers* scomparvero, così come molte delle persone intrappolate al loro interno, inghiottite da polvere e macerie. Un tempo brevissimo, ma sufficiente per gettare l'intero mondo occidentale in un incubo senza precedenti.

L'11 settembre 2001 è generalmente riconosciuto come uno dei momenti di massima incertezza, paura e drammaticità della nostra storia recente. In soli 148 minuti, le illusioni di chi aveva creduto di cambiare pagina, passando da un secolo dove la guerra e la deterrenza strategica si erano imposte come denominatore comune delle relazioni internazionali ad una nuova epoca più tollerante e inclusiva, furono polverizzate al pari delle Torri Gemelle.

Quel giorno persero la vita 2.977 persone (terroristi esclusi), di cui 411 erano Vigili del Fuoco, agenti della polizia e altri membri delle squadre di soccorso[2]. Furono necessari 13 mesi per rimuovere la totalità dei detriti, parte dei quali furono utilizzati per costruire navi da guerra nei cantieri Northrop Grumman. I danni al WTC costarono fra 90 e 105 miliardi di dollari alla città di New York. Il *Reagan National Airport* di Washington rimase chiuso per 23 giorni, con una perdita di 330 milioni di dollari, mentre le diverse assicurazioni coinvolte nei risarcimenti dovettero pagare premi valutabili tra 30 e 50 miliardi di dollari[3]. L'industria del turismo e quella dei trasporti soffrirono enormi danni e diverse migliaia di americani persero il proprio lavoro. Nei mesi successivi all'attacco si susseguirono, inoltre, le campagne militari americane in Afghanistan e in Iraq, una complessa, anche se non profonda, depressione economica e, non meno importante, si diffuse nel tessuto sociale americano la consapevolezza che quel giorno nessuno se lo sarebbe più dimenticato.

[1] National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *9/11 Commission Report*, Washington, 2004, pp 1-14.

[2] J. Battista, *Crono 911*, crono911.org, 2011, p. 90 (http://www.crono911.org/).

[3] D. Antonelli - M. Antonelli, *Le teorie di collasso delle Torri Gemelle di New York*, "Antincendio", 06.2021, pp. 47-60.

La potente simbologia delle parole: *nine-eleven*

L'efficacia degli attentati (e il loro potere simbolico) fu evidente già nei titoli e nelle reazioni dei giornali americani, che, il giorno seguente, definirono con l'espressione divenuta iconica "Ground Zero" l'area dove si era verificato il collasso delle Torri Gemelle, ispirandosi alla teatrale definizione del Cardinale di New York Edward Edgan, usata per la prima volta in una sua famosa intervista rilasciata a poche ore dall'attentato[4]. Si trattava in realtà di una locuzione già conosciuta e applicata per indicare lo spazio interessato dall'esplosione di una bomba nucleare, ma che da quel momento in poi avrebbe definito solo e soltanto il cimitero delle *Twin Towers*.

La scelta di associare un'espressione di tale drammatica intensità al disastro di New York non fu però generalmente accettata, almeno inizialmente, dall'opinione pubblica internazionale. In effetti l'attacco non era stato di certo condotto con armi nucleari e non era nemmeno stato realmente apocalittico, considerando che – per disporre di una pietra di paragone – il numero di morti era stato pari a circa il 2% di quelli totali registrati fra Hiroshima e Nagasaki (anche in quei casi quasi tutti civili) e addirittura inferiore al 0,3% delle perdite registrate nella battaglia di Stalingrado[5]. Eppure, il termine "Ground Zero", nella potente simbologia delle parole, apparve come l'espressione perfetta agli occhi degli statunitensi, che la adottarono fin dalle settimane immediatamente successive agli attentati. Gli attacchi dell'11 settembre, infatti, avevano lasciato vuoto fisico e desolazione non solo nel centro di Manhattan, ma anche – e soprattutto – nell'anima ferita degli americani, grazie alla loro enorme potenza simbolica: pari a quella di una bomba atomica, appunto.

Come prevedibile, l'attenzione per l'attacco dell'11 settembre monopolizzò l'intero apparato mediatico di tutto il mondo occidentale e non solo. Nei giorni successivi, la maggior parte dei programmi televisivi non andò in onda, cancellati e sostituiti da lunghe disamine sugli attentati e infinite dirette da New York e Washington.

[4] G. Radicati, *11 settembre: io c'ero*, Roma, 2011, p. 47.
[5] Si veda: A. Beevor, *Stalingrado*, Milano, 2000.

Eppure, nonostante non si parlasse che degli atti terroristici, molte redazioni giornalistiche americane, soprattutto quelle televisive, non riuscirono a trovare un modo semplice ed efficace per introdurre l'argomento dell'attentato, tanto che in ogni articolo o servizio i giornalisti erano costretti a ricorrere a lunghe introduzioni che spezzavano il ritmo della narrazione. Si sperimentarono diverse brevi frasi, parole e formule per sintetizzare quanto era accaduto, ma sempre senza una reale efficacia. Era una sfida difficile, perché si trattava di trovare una semplificazione capace di combinare diversi eventi in modo breve e conciso, rendendola facilmente comprensibile in tutto il mondo, da persone di diversa cultura. In effetti, serviva qualcosa capace di raccontare le conseguenze di un atto terroristico culminato con il suicidio degli attentatori, senza enfatizzare il ruolo dei terroristi stessi (per non trasformarli in martiri), ma nemmeno gli effetti devastanti subiti dall'America (per non dare un'impressione di eccessiva debolezza).

Una delle prime proposte fu l'utilizzo della locuzione "911", cioè il numero di emergenza attivo in USA (simile al 112 italiano), che aveva in sé un chiaro riferimento alla data degli attacchi, ma la sua pronuncia in inglese (*nine-one-one* e non *nine-eleven*) creava solo confusione con il numero telefonico e i servizi giornalistici che la usavano sembravano riferirsi ad una generica emergenza, piuttosto che agli attacchi di *al-Qa'ida*. Non fu neanche possibile usare una delle tecniche giornalistiche più comuni, che consiste nel definire un evento con il nome della località in cui ha avuto luogo[6]. Questo espediente non poteva funzionare perché le città colpite erano due, New York e Washington, quindi, qualsiasi scelta sarebbe risultata ingenerosa nei confronti del luogo escluso. Nemmeno riferimenti specifici come "Twin Towers" o "WTC" risultavano abbastanza efficaci.

In assenza di un simbolo univoco, si cominciò a riferirsi alla tragedia con l'espressione "Events of September 11" che, nel giro

[6] Sono numerosi gli esempi negli ultimi trent'anni di un utilizzo specifico di questo strumento nel mondo giornalistico: fra i tanti si può pensare a "Waco" la città texana sede nel 1993 dell'assedio al ranch della setta dei *Branch Davidians* in cui persero la vita 4 agenti federali e 82 adepti bruciati vivi dallo stesso capo della setta, "Columbine", la scuola americana teatro del terribile massacro di 12 alunni e un insegnante da parte di due studenti nel 1999 o, ancora, i nostri "Caporetto" o "Via d'Amelio".

di pochi giorni, fu abbreviato semplicemente in 9-11 (pronunciato *nine-eleven*). Il primo quotidiano a usarlo in modo sistematico in una serie di servizi e editoriali fu il "The New York Times" che, dal mese di novembre in poi, utilizzò solo la sigla "9-11" negli articoli sugli attacchi agli Stati Uniti dell'11 settembre, senza altri riferimenti[7].

L'espressione "9-11" ebbe un immediato successo. Nella cultura americana era un perfetto "*three-syllable term*" (termine di tre sillabe), come "Watergate," "Vietnam," o "Pearl Harbor", nonché un simbolo immediatamente riconoscibile dell'intera serie di attacchi e delle loro conseguenze sia per l'America sia per il mondo. Da quel momento in poi l'espressione "*nine-eleven*" non fu più abbandonata e ancora oggi è un simbolo iconico e immediato della lotta al terrorismo di matrice islamica. Non a caso si dice che noi oggi viviamo nell'epoca "post- 9-11".

I risvolti politico-giuridici

A testimonianza di come gli eventi dell'11 settembre abbiano rappresentato un punto di non ritorno sotto molti aspetti, su tutti la guerra al fanatismo islamico, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò, immediatamente dopo gli attacchi, due importanti risoluzioni con lo scopo di condannare ogni forma di terrorismo. La prima risoluzione, la 1368/2001[8], fu emanata addirittura il giorno seguente gli attentati, il 12 settembre. Era composta da sei articoli, ma già nel preambolo emergevano gli elementi più interessanti. Veniva ribadito ben due volte, infatti, che gli atti terroristici rappresentano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale ed era riconosciuto il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva in conformità alla Carta delle Nazioni Unite:

> Il Consiglio di Sicurezza, riaffermando i principi e gli scopi della Carta delle Nazioni Unite, determinato a combattere con ogni

[7] D. West, *POLITICS; 9/11 as Tax Hike Rationale*, "The New York Times", 02.12.2001.

[8] UNSC Res. 1368, 12.09.2001. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 12/09/2001 sulla prevenzione del terrorismo internazionale (https://www.studiperlapace.it/view_news_ html?news_id=20050122123225).

> mezzo le minacce alla pace ed alla sicurezza internazionali causate dagli atti terroristici, riconoscendo il diritto inerente all'autodifesa individuale o collettiva in conformità della Carta (...). condanna inequivocabilmente nei termini più forti gli orrendi attacchi terroristici avvenuti l'11 settembre 2001 a New York, Washington, D.C. ed in Pennsylvania, e considera tali atti, al pari di ogni atto di terrorismo internazionale, come una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali[9].

Due settimane più tardi, precisamente il 28 settembre, al termine di una nuova lunga seduta della "Organizzazione delle Nazioni Unite", il Consiglio di Sicurezza approvò la Risoluzione 1374/2001[10], con la quale fu rinnovata la condanna del terrorismo e venne istituito un Comitato ONU (*Counter-Terrorism Committee*) con lo scopo primario di indicare agli Stati membri nuove misure per contrastare qualsiasi forma di finanziamento al terrorismo: «Il Consiglio di Sicurezza (...) si appella a tutti gli Stati al fine di operare insieme urgentemente per consegnare alla giustizia gli esecutori, gli organizzatori e i mandanti di questi attacchi terroristici, e sottolinea che coloro i quali sono responsabili di aiutare, sostenere e dare rifugio agli esecutori, organizzatori e mandanti di questi atti ne dovranno rispondere»[11].

Con la risoluzione 1374 le Nazioni Unite esternarono anche profonda preoccupazione per l'aumento di atti di terrorismo in diverse regioni del mondo, motivati da intolleranze religiose o varie forme di estremismo: per questo motivo, all'interno del testo fu ribadita l'urgenza di recidere sul nascere ogni possibile azione terroristica («prendere le misure necessarie per prevenire l'esecuzione di atti terroristici, anche avvertendo precocemente gli altri Stati attraverso lo scambio di informazioni»), soprattutto attraverso misure come la cooperazione e la piena implementazione delle convenzioni internazionali relative al terrorismo stesso.

La principale conseguenza dell'attacco dell'11 settembre fu però senza dubbio la mobilitazione militare degli Stati Uniti d'America

[9] *Ibid.*

[10] UNSC Res. 1374, 28.09.2001. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 28/09/2001 sulla prevenzione del terrorismo internazionale (https://www.studiperlapace.it/ view_news_html?news_id=20050122122811).

[11] *Ibid.*

nei confronti del governo *Tàliban*[12] in Afghanistan. Già da qualche anno i rapporti fra gli USA e i talebani erano critici, soprattutto a causa del coinvolgimento del leader di al-Qa'ida Osama Bin Laden nell'attacco a due ambasciate americane in Africa (a Nairobi e Dar es Salaam) del 7 agosto 1998, attentati che, per la loro natura simbolica e strategica, avevano di fatto preparato il terreno per gli eventi del *nine-eleven*. Tali tensioni si intensificarono fra il 1999 e il 2000, quando il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò due risoluzioni che stabilivano sanzioni economiche e militari contro il governo di Kabul, con lo scopo dichiarato di costringere i talebani a chiudere i campi di addestramento di nuovi combattenti e potenziali terroristi.

I contrasti fra gli statunitensi e il governo talebano si inasprirono ancor di più nel momento in cui la paternità degli attacchi dell'11 settembre fu attribuita proprio a Osama Bin Laden[13], che, su richiesta ufficiale dello stesso presidente Bush, divenne il cosiddetto "principale ricercato"[14]. Il 21 settembre 2001, Bush lanciò un ultimatum al governo Talebano, nel quale erano presentate numerose richieste, tra cui proprio la consegna di Bin Laden. I talebani non risposero, offrendo implicitamente agli USA, a seguito anche di un voto unanime favorevole del Consiglio

[12] Originariamente il termine "talebano" (in lingua pashtun طالبان, cioè "studente") indicava gli studenti delle scuole del Corano in Iran, incaricati della prima alfabetizzazione, basata su testi sacri islamici. Il nome ha poi assunto maggiore notorietà a causa dell'uso improprio che ne fece la comunicazione di massa a partire dagli anni '90, con cui si definirono i fondamentalisti islamici in Aghanistan e Pakistan. Proprio in Pakistan nacquero i primi campi di addestramento, dove giovani ragazzi venivano radicalizzati ed addestrati militarmente in poco tempo, per poi essere arruolati alle milizie impegnate nei conflitti in Medio Oriente. Per maggiori approfondimenti si veda: L. Wright, *Le altissime torri – come al-qaeda giunse all'11 settembre*, Milano, 2019.

[13] Oltre che per la paternità dell'attentato alle ambasciate americane in Africa, il nome di Bin Laden era da tempo finito fra i principali ricercati del governo statunitense. La CIA, ad esempio, sospettava che l'uomo stesse sviluppando armi chimiche in Sudan. La fonte proveniva da Jamal al-Fadl, ex assistente di Bin Laden e in quegli anni testimone del governo americano in Medio Oriente. Nessuno ha mai dimostrato la veridicità di tali informazioni, tuttavia queste ultime, insieme a molte altre, contribuirono a candidare Bin Laden come principale sospettato colpevole dei fatti dell'11 settembre. – L. Wright, *op. cit.*, p. 345.

[14] Trascrizione ad opera della CNN del discorso pronunciato il 21.09.2001 al Congresso dal Presidente G.W. Bush jr (https://edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/).

di Sicurezza delle Nazioni Unite, la possibilità di dichiarare loro guerra con il chiaro scopo di distruggere l'esercito di *al-Qa'ida* stanziato in Afghanistan (oltre quello di catturare il loro capo)[15].

Una schiera di politici e funzionari del governo (tra cui spiccava anche il Vicepresidente Dick Cheney) animata da spirito interventista, fu impegnata per settimane in una massiccia opera di convincimento di Paesi e leader internazionali affinché sostenessero la campagna militare dal punto di vista diplomatico, logistico ma, soprattutto, bellico e finanziario. Fra i più attivi vi fu il Ministro della Difesa americano, Donald Rumsfeld, il quale, pur sostenendo la necessità di intervenire militarmente, ammoniva: «Non sarà una corsa a scatti, ma una maratona, e impegnerà centinaia di mezzi e decine di migliaia di soldati (...) Esistono più reti terroristiche sul pianeta: sono mortali zanzare, per cui per l'eliminazione occorrerà svuotare lo stagno»[16].

Assicuratosi l'appoggio degli alleati della Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (con la Gran Bretagna in prima linea) e delle ex potenze avversarie (Russia e Cina), la diplomazia americana si impegnò soprattutto sul fronte dei Paesi musulmani. L'obiettivo era quello di isolare i regimi più estremisti (quali Iraq e Afghanistan) e rinsaldare i rapporti con gli altri Stati arabi (Arabia Saudita ad esempio), nonostante fossero comunque sospettati di intrattenere rapporti ambigui con i gruppi integralisti[17].

Il 7 ottobre 2001, alle 20:45 (ora locale), le forze armate statunitensi, coadiuvate da quelle britanniche, diedero così il via ai primi bombardamenti aerei su Kabul, interrompendone in breve tempo tutti i rifornimenti elettrici, e, successivamente, sui campi di addestramento della cittadina di Jalalabad. A meno di un'ora dal primo attacco, il Presidente Bush e il Primo Ministro britannico Tony Blair confermarono ai loro rispettivi Paesi che era in corso un attacco aereo contro l'Afghanistan, ma che i bersagli dei bombardamenti erano solo ed esclusivamente installazioni

[15] *Ibid.*
[16] G. Radicati, *op. cit.,* p. 95.
[17] G. Sabbatucci - V. Vidotto, *Il mondo contemporaneo – Dal 1948 a oggi*, Bari, 2014, p. 680.

militari, e che, nel frattempo, sarebbero stati distribuiti cibo, medicine e rifornimenti alla popolazione civile[18].

L'operazione bellica, il cui nome in codice ufficialmente utilizzato dal governo americano fu *Operazione Enduring Freedom*, si risolse in breve tempo (il regime militare che proteggeva Bin Laden fu eliminato in non più di due settimane), eppure il conflitto non si fermò, diventando mese dopo mese sempre più complesso e denso di difficoltà e incertezze, proseguendo anche nel decennio successivo.

Sebbene le opinioni di alcuni giuristi sembrassero offrire un pallido consenso all'intervento militare americano in Afghanistan, in quanto atto di legittima difesa in risposta agli attacchi terroristici di New York e Washington, come sostenuto dagli avvocati statunitensi Gregory Fox e Frederic L. Kirgis[19], furono espresse anche numerose opinioni contrarie. La principale motivazione addotta dai critici risiedeva nell'articolo 51 della Carta Onu sulla legittima difesa a cui si erano ispirati gli Stati Uniti: nel documento si faceva infatti riferimento all'attacco proveniente da uno Stato sovrano, cioè da un'unità statale e non privata, come poteva essere un commando terroristico (è bene ricordare infatti che la Carta era stata firmata solamente dagli Stati membri, che sono dunque le uniche entità a ricadere sotto la giurisprudenza dell'articolo 51). Per questa ragione, senza un precedente cui ispirarsi, la risposta americana non sarebbe stata legittima[20].

Sfruttando la propria posizione mediatica dominante in qualità di Presidente degli Stati Uniti, Bush e il suo establishment riuscirono tuttavia a controbattere gran parte delle critiche dei propri avversari: ogniqualvolta un esponente pacifista sollevava polemicamente la questione, veniva immediatamente accusato in pubblico di mancanza di patriottismo e di tradimento verso la Nazione e la bandiera. Tra i Senatori sospettati di scarso spirito

[18] Cfr., *Bush Addresses The Nation To Announce Attacks On Afghanistan*, Australianpolitics.com, 07.10.2001 (http://www.australianpolitics.com/news/2001/01-10-07.shtml).

[19] F. Kyrgis, *Terrorist Attacks on the World Trade Center and the Pentagon*, ASIL, 17.09.2001 (https://www.asil.org/insights/volume/6/issue/18/terrorist-attacks-world-trade-center-and-pentagon)

[20] Per maggiori informazioni si consulti l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite: https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/26122_carta_ONU.pdf

nazionalistico dall'establishment presidenziale si contarono, fra gli altri, Tom Daschle, Richard Gephardt e John Kerry[21].

Fra i politici contrari alla condotta della campagna in Afghanistan si distinse particolarmente anche Joe Biden, attuale Presidente degli Stati Uniti, al tempo Senatore del partito democratico, che in un discorso pronunciato al Senato si fece portavoce delle ragioni del suo elettorato, criticando aspramente la condotta del governo nei primi mesi di guerra, da lui ritenuta sbagliata dal punto di vista militare e strategico: «Le stesse condizioni che hanno permesso ai talebani di salire al potere a metà degli anni 90 stanno rapidamente emergendo di nuovo. Se non diamo uno sguardo serio alla nostra politica, temo fortemente che potremmo porre le basi per una tragica replica della recente storia afgana»[22] – dichiarò Biden.

A sostegno di una simile posizione, anche il mondo dell'istruzione si impegnò in una campagna diretta contro i conflitti in Medio Oriente. La *National Education Association*, il più potente sindacato degli insegnanti, mise ad esempio a disposizione sul proprio sito Internet una vasta raccolta di materiale didattico, conosciuto come "100 lezioni di tolleranza", per sostenere i docenti che desideravano organizzare discussioni nelle classi sugli eventi l'11 settembre. Lo scopo era quello di aiutare i ragazzi ad analizzare il terrorismo senza però equipararlo all'Islam, memori degli errori compiuti nella Seconda Guerra Mondiale, quando molti immigrati giapponesi erano stati discriminati e internati in campi di prigionia a seguito dell'attentato di Pearl Harbor solo per le loro origini[23].

Questa iniziativa scatenò accese critiche da parte di alcune fra le principali personalità politiche del Paese: in particolare una

[21] E.J. Dionne, *Inevitably, The Politics Of Terror: Fear Has Become Part Of Washington's Power Struggle*, Bookings.edu, 25.05.2003 (https://www.brookings.edu/opinions/inevitably-the-politics-of-terror-fear-has-become-part-of-washingtons-power-struggle/).

[22] K. Devine, *Democrats Have Consistently Kept Our Focus on Afghanistan and Al Qaeda,* Dpc.senate.gov, 31.07.2008 (https://www.dpc.senate.gov/dpcdoc.cfm?doc_name=fs-110-2-135).

[23] M. Smargiassi, *Quando Roosevelt firmò l'ordine: "Internate i giapponesi"*, Repubblica.it, 24.02.2017. F. Levorato, *L'internamento dei nippoamericani durante la Seconda guerra mondiale*, "DEP (rivista telematica di studi sulla memoria femminile)", 2015 (https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/dipartimenti/DSLCC/documenti/DEP/numeri/n27/04_Ric_4-Levorato.pdf).

lobby culturale di destra guidata da Lynne Cheney, moglie del Vicepresidente del governo Bush, Dick Cheney, mise sotto accusa il sindacato degli insegnanti, accusandolo di manipolare l'11 settembre in chiave antiamericana. Furono esempi come questo che restituirono al Paese l'immagine di un governo pronto a tutto, perfino sacrificare la libertà e la privacy dei propri cittadini, pur di non offrire alla stampa e ai propri nemici anche solo una parvenza di debolezza e passività.

La scelta di invadere l'Afghanistan, nonostante le critiche, godette di un largo consenso da parte del popolo americano e non solo della sua componente repubblicana (nell'ottobre del 2001, ad esempio, i sondaggi indicarono che circa l'88% degli statunitensi sosteneva la guerra in Afghanistan[24]). Con il passare dei mesi, però, fu evidente che gli Stati Uniti non si sarebbero né limitati a vendicare le barbarie dell'11 settembre né sarebbero riusciti in tempi brevi a instaurare un equilibrio democratico duraturo nella regione[25]. «Imporre la democrazia con le armi non è nient'altro che un'espressione ossimorica», sosteneva Madeleine Albright, ex-segretaria di Stato della seconda amministrazione Clinton[26]. Apparve in definitiva sempre più probabile che le campagne militari americane in Medio Oriente del 2001 e del 2003 erano un pretesto per realizzare un disegno più ampio, foriero di costi esorbitanti in termini economici e di sofferenza umana[27].

Stando alle stime recenti, i paesi NATO impegnati nel conflitto in Afghanistan misero sul tavolo complessivamente quasi 1.000 miliardi di dollari[28], perlopiù pagati dal governo statunitense (la guerra in Vietnam, ad esempio, costò agli americani meno di un

[24] R. Santoro, *Un sondaggio spiega perché gli afghani vogliono uno Stato islamico*, l'occidentale.it, 13.01.2010 (islamicohttp://www.loccidentale.it/articolo/almeno+nei+sondaggi+l'afghanistan+sente+di+andare+nella+"direzione+giusta".0084500).

[25] M. Campanini, *Storia del Medio Oriente contemporaneo*, Bologna, 2017, p. 252.

[26] U. Tramballi, *11 settembre 2001, il giorno che cambiò le relazioni internazionali*, Ispionline.it (sito online dell'Istituto per gli studi di politica internazionale), 11.09.2020.

[27] M. Campanini, *op. cit.,* 252.

[28] M. Manfrin, *Quanto sono costati 20 anni di guerra in Afghanistan? Un rapporto fa i conti*, "L'indipendente", 14.05.2021 (https://www.lindipendente.online/2021/05/14/quanto-sono-costati-20-anni-di-guerra-in-afghanistan-un-rapporto-fa-i-conti/).

quarto, al valore del 2010). Il pesantissimo impatto economico non risparmiò nemmeno i Paesi alleati: l'Italia, ad esempio, versò quasi 10 miliardi di dollari, destinando al conflitto il 32% delle risorse annue della Difesa[29]. In termini di bilancio umano, soltanto nel corso del primo anno di guerra in Afghanistan quasi cinquemila civili furono uccisi dai bombardamenti statunitensi (escludendo quindi dal conteggio le vittime indirette, vale a dire coloro che persero la vita a seguito della scarsità di cibo, elettricità, acqua potabile e servizi ospedalieri), mentre durante l'intero conflitto si contarono oltre centomila vittime afgane (dati aggiornati al 2020) a fronte di circa 3.500 della Coalizione.

Questi numeri drammatici saranno poi largamente superati nella seconda campagna militare internazionale post *nine-eleven*, cioè la cosiddetta "seconda guerra del golfo", in Iraq: un conflitto inaugurato il 20 marzo 2003 con l'invasione del Paese da parte di una coalizione multinazionale guidata dagli stessi Stati Uniti d'America, e terminato il 18 dicembre 2011 col passaggio definitivo di tutti i poteri alle autorità irachene insediate dall'esercito americano su delega governativa statunitense.

Superati abbondantemente 2mila miliardi di dollari di spese logistiche e militari[30], il conflitto iracheno rappresentò, per le sue dinamiche e le sue sproporzionate conseguenze (le vittime, dirette e indirette, si stima abbiano superato il mezzo milione[31]), uno dei più grandi fallimenti dell'amministrazione Bush.

In Iraq, infatti, mentre continuava la lotta senza quartiere fra la Coalizione, le milizie di al-Qa'ida e le cellule estremistiche che operavano in loco (si ricordi il terribile attentato del 12 novembre 2003, a Nassyria, nel quale persero la vita 19 italiani: 12 carabinieri, 5 soldati e 2 civili), si diffuse a partire dai primi mesi del 2003 anche una sorta di terrorismo ancor più atroce, che fece dei rapimenti e delle esecuzioni "in tempo reale" il proprio marchio

[29] *Ibid.*

[30] A. Stefanini, *I terribili costi dell'invasione dell'Iraq, 2003-2018. Per non dimenticare*, "Salute Internazionale", 21.03.2018 (https://www.saluteinternazionale.info/2018/03/i-terribili-costi-dellinvasione-delliraq-2003-2018-per-non-dimenticare/).

[31] J. Stiglitz, *Iraq, la guerra da 3 mila miliardi di dollari*, trad. it., "Repubblica", 10.03.2008.

di fabbrica[32]. A questo si aggiunsero, specialmente in Occidente, minacce sempre più frequenti e aggressive, che diedero vita a una scia di terrore che percorse tutta l'Europa. Fu dunque evidente che il piano strategico per ristabilire l'equilibrio in Medio Oriente e "ripulirlo" dai nemici dell'America, si era trasformato nel corso degli anni in una guerra asimmetrica, capace di intrappolare le forze armate statunitensi in un conflitto sanguinoso e sfibrante.

Oltre alle perdite "dirette" di vite umane, cioè trecentotrentamila vittime accertate (pari al 66% del totale dei morti complessivi registrati, in buona parte civili), i conflitti post *nine-eleven* impattarono anche le risorse finanziarie statunitensi: ad oggi si stima che, combinando le spese delle guerre in Afghanistan, Iraq e dei vari conflitti contro le numerose formazioni militanti fondamentaliste (come quelle che agivano nel Pakistan nord-occidentale), Washington avrebbe affrontato costi di guerra pari a circa 4.000 miliardi di dollari. Vale la pena ricordare che gli attentati dell'11 settembre costarono meno di un centesimo dei morti e meno di un millesimo dei costi rispetto alle campagne militari statunitensi[33].

Un'ulteriore conseguenza politico-giuridica fu senz'altro la promulgazione del *USA Patriot Act*[34] (26 ottobre 2001), una legge federale americana che rafforzò il potere dei principali corpi di polizia e di spionaggio statunitensi, come CIA, FBI e NSA, con lo scopo di ridurre il rischio di attacchi terroristici sul suolo statunitense. Lo *USA Patriot Act* mise a disposizione del governo americano una serie di strumenti straordinari da utilizzare nei confronti dei potenziali "nemici", tra i quali la possibilità riservata all'Esecutivo di far giudicare terroristi, o presunti tali, da tribunali militari, a porte chiuse, senza le usuali garanzie previste dai procedimenti giurisdizionali e (non meno importante) la facoltà riservata agli organi di controllo americani di sorvegliare, tracciare e, qualora

[32] Pratica messa in atto dai militanti di al-Qaeda, ma che sarebbe poi divenuta più celebre negli anni successivi con i sostenitori dell'ISIS, quella delle decapitazioni o delle esecuzioni con arma da fuoco riprese da una telecamera fu senza dubbio una delle massime espressioni dell'orrore perpetrato dai fanatici islamici.

[33] A. Paura, *Guerra in Iraq, costata 1.700 miliardi*, Ilsole24ore.com, 19.12.2014.

[34] Il nome della legge federale statunitense USA Patriot Act, entrata in vigore il 26.09.2001, è composto dall'acronimo Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.

fossero sorti nuovi sospetti, incarcerare preventivamente uomini o donne che avessero anche già scontato la propria reclusione o, più, semplicemente, sostenuto un processo ai propri danni senza condanne[35].

Questa legge, tra l'altro la prima nella storia americana a prevedere la collaborazione diretta fra CIA e FBI, influenzò inevitabilmente la sfera della libertà personale dei cittadini americani. I controlli sulle comunicazioni telefoniche e telematiche si fecero più capillari e più dettagliati, così come le attività di prevenzione della polizia e delle *intelligence*; fu imposto, ad esempio, il prelievo delle impronte digitali nelle biblioteche[36] mentre l'uso delle tecnologie informatiche più avanzate per la schedatura e l'archiviazione di informazioni divenne una prassi comune (utilizzando cartelle cliniche, dati bancari e ogni altra risorsa disponibile). Infine, furono limitati alcuni diritti fondamentali, fra i quali il diritto alla *privacy* e la libertà di espressione, senza dimenticare che lo *USA Patriot Act* consentì a Polizia e FBI di svolgere perquisizioni nelle case americane anche in assenza di mandato.

Lo *USA Patriot Act* trovò inizialmente molti sostenitori, come rivelarono i sondaggi nazionali, e una sorta di supporto trasversale da parte sia delle diverse forze politiche, sia del popolo americano, sia delle aziende[37], cavalcando l'onda di odio generata dalla ferita ancora fresca degli attacchi dell'11 settembre[38], per poi

[35] A questo indirizzo è disponibile il testo integrale dello USA Patriot Act (http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista8.nsf/ServNavig/28).

[36] *Ibid.*

[37] Nel dicembre del 2002 quasi il 60% delle oltre settecentomila aziende interpellate ha dichiarato piena disponibilità a consegnare alle autorità di polizia, nonostante gli impegni presi con i consumatori in tema di confidenzialità delle informazioni, tutti i dati presenti nei loro database, senza il consenso o l'informazione dei titolari.

[38] Dopo l'11 settembre, le denunce nei confronti di persone "sospette" furono molto numerose; conseguenza diretta fu un aumento delle discriminazioni etniche e delle violazioni della privacy. In un sondaggio compiuto dal "New York Times" e pubblicato il 18 dicembre 2002, il 57% di oltre settecentomila aziende interpellate si dichiarò d'accordo nel consegnare alle autorità tutti i dati presenti nei loro database, senza il consenso o l'informazione dei titolari, nonostante i contratti con i consumatori prevedessero una certa confidenzialità delle informazioni. Dai vicini di casa ai colleghi di ufficio, fino ai capi delle principali aziende statunitensi, furono tutti messi nelle condizioni di accusare chiunque avesse avuto un comportamento o caratteristiche somatiche sospette.

perdere progressivamente consenso, soprattutto quando i cittadini statunitensi si resero conto di essere stati imprigionati in un sistema che si stava allontanando pericolosamente dai valori democratici e liberali che erano sempre stati considerati fondamentali (dal 2002 in poi, il consenso nei confronti del Presidente Bush vide un drastico calo di 1,7 punti percentuali al mese, come evidenziato da uno studio dell'*University of Minnesota* del 2008)[39].

Le organizzazioni di difesa dei diritti umani non tardarono quindi a far sentire la propria voce, ritenendo questa legge non solo troppo restrittiva sulle libertà individuali, ma anche eccessivamente coercitiva nei confronti degli stranieri, che furono per ovvi motivi i

[39] Come evidenziato nelle pagine precedenti, la politica americana risentì pesantemente dei fatti di New York e Washington. Il calo repentino del consenso nei confronti del governo nelle settimane successive agli attentati sembrò inarrestabile, costringendo il Presidente in carica Bush a dedicare gran parte dei propri sforzi a una campagna di sensibilizzazione volta a infondere nuovamente nella popolazione quei sentimenti patriottici e di unità tipici della cultura statunitense e a creare il concetto di "nemico comune". La "tesi fondamentalista", secondo la quale i responsabili degli attacchi del 9/11 sarebbero stati i terroristi guidati da Osama Bin Laden, fu per questo immediatamente sposata non solo dalla stampa, ma soprattutto dal Congresso americana. L'obiettivo del governo era tanto chiaro quanto specifico: muovere guerra contro le milizie di *al-Qa'ida*, spostando contemporaneamente l'attenzione dell'opinione pubblica dagli errori commessi dell'intelligence e dalle falle nel sistema di sicurezza nazionale. La propaganda messa in atto dagli organi istituzionali si dovette però scontrare con il fiorire di teorie complottistiche e con l'imprevedibile popolarità che queste ebbero fra i cittadini americani, in particolare quelli più giovani. Fra queste, quelle di maggior successo furono:

– Il complotto giudaico: sponsorizzata dagli ambienti integralisti musulmani e dalla destra estremista del Paese, questa teoria ipotizzava la mano dei servizi segreti israeliani (o in una versione diversa, della lobby ebraica mondiale) dietro la tragedia del *nine-eleven.*
– Il complotto interno: questa seconda teoria, probabilmente la più famosa e dibattuta sui social media, sosteneva (e continua a sostenere) che gli attacchi dell'11 settembre siano stati organizzati dalle istituzioni americane stesse, capaci di architettare il più spettacolare inganno mai concepito: un falso attentato che richiedeva il sacrificio di migliaia di vite umane e la distruzione di edifici iconici, con l'obiettivo di garantire al Presidente George W. Bush il pretesto per dichiarare guerra al terrorismo islamico e consentirgli l'invasione dell'Afghanistan e dell'Iraq.
– Il complotto esterno: secondo i sostenitori di questa tesi, l'establishment americano si sarebbe invece limitato a lasciare agire indisturbati i terroristi, con il proposito di "sfruttare" un attentato di cui aveva cognizione anticipata e che avrebbe giustificato una successiva guerra in Medio Oriente.

soggetti maggiormente colpiti e spesso più danneggiati (fra i trattati internazionali rivendicati vi fu senza dubbio la Convenzione di Ginevra del 1949 e, nello specifico, la sua giurisprudenza in merito al trattamento dei prigionieri di Guantanamo). Lo *USA Patriot Act*, infatti, attribuiva ai Procuratori Generali la facoltà di trattenere in reclusione qualsiasi soggetto straniero classificato come sospetto terrorista. In particolare, la *Section* 412 consentiva l'incarcerazione per un tempo indeterminato degli stranieri sospettati di terrorismo solo sulla base di una qualsiasi attività che avrebbe potuto potenzialmente mettere in pericolo la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Circa ottantamila cittadini arabi e immigrati musulmani sono stati registrati dalla polizia e le loro impronte digitali schedate in base all'*Alien Registration Act* del 1940[40].

Un altro degli aspetti più controversi di questo atto federale fu quello del "*guilt by association*", un retaggio della dottrina Maccartista, cioè una procedura secondo la quale un qualsiasi collegamento fra un individuo e un'organizzazione terroristica fra quelle segnalate e monitorate dal Segretariato di Stato oppure con uno Stato dove la matrice islamista fosse ben radicata (come ad esempio in Iraq, Pakistan, Sudan), avrebbe comportato all'immediata espulsione di tale individuo.

Con il passare degli anni, questa legge fu modificata, soprattutto nelle sue parti che più limitavano le libertà personali, dichiarate dapprima illegittime per poi essere rimosse dall'impianto normativo[41], ripristinando così una scala gerarchica fra priorità e valori più consona a uno Stato di diritto come quello statunitense

[40] Promulgato il 28 giugno 1940, l'Alien Registration Act fu introdotto con alcuni obiettivi molto specifici, su tutti: dissuadere gli stranieri da qualsiasi attività sovversiva, modificare alcune disposizioni di legge in materia di ammissione e espulsione degli stranieri, richiedere il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione degli stranieri presso i centri federali indicati. Il testo integrale dell'Alien Registration Act è disponibile a questo indirizzo: https://loveman.sdsu.edu/docs/1940AlienRegistrationAct.pdf).

[41] Una sentenza della Corte Distrettuale di New York dichiarò nel 2007 incostituzionali la *National Security Letter* previste dal Patriot Act. La legge permetteva all'FBI, alla CIA e altre autorità di pubblica sicurezza di richiedere le intercettazioni e il traffico Internet di uno o più sospetti senza un mandato rilasciato dalla magistratura e una notifica ai diretti interessati del materiale acquisito (si veda: Dizionario di lingua italiana Treccani, v. voce "*Patriot act*").

L'impatto sociale dell'11 settembre

L'impatto sociale dell'11 settembre 2001 sul mondo occidentale è stato sicuramente considerevole e le sue conseguenze rilevanti e durature. È significativo notare come, nei giorni appena successivi agli attentati, molti cittadini americani e stranieri abbiano ridotto drasticamente i loro contatti sociali arrivando addirittura a non uscire di casa per alcuni giorni[42]. La paura che l'incubo non fosse ancora terminato e che un nuovo attacco potesse ripetersi in qualsiasi momento divenne per molti tangibile. I dati statistici evidenziarono che, nei mesi seguenti l'attacco, più di quattrocentomila persone furono colpite da disturbi post traumatici da stress e da attacchi di panico. Circa il 20% di questi (cioè 80.000 persone) erano cittadini newyorkesi che abitavano nel raggio di poco più di un chilometro dalle *Twin Towers*. In particolare, uno studio longitudinale[43] rivelò che su ventisettemila soggetti coinvolti negli eventi dell'11 settembre a diverso titolo (fra questi anche semplici testimoni oculari), quasi il 30% manifestò sintomi di depressione e più del 20% dovette seguire specifiche terapie perché afflitto da incontrollabili attacchi di panico[44].

L'impatto psicologico di questa tragedia sociale fu perfettamente fotografato dalla Dottoressa Roxane Cohen Silver dell'*University of California*:

> Gli attacchi dell'11 settembre hanno fatto molto di più che distruggere edifici e uccidere migliaia di persone innocenti. Hanno spezzato le nostre routine e ci hanno fatto uscire dal nostro confortevole tessuto sociale. Non solo a New York City, Washington DC e Shanksville, in Pennsylvania, ma anche in tutto il Paese. Hanno distrutto il senso di sicurezza e la percezione di invulnerabilità dei cittadini statunitensi e di tutto il mondo occidentale. Anche chi non conosceva nemmeno una delle persone uccise quel giorno è stato profondamente toccato da questa tragedia[45].

[42] G. Radicati, *op. cit.,* p. 40.

[43] Per studio longitudinale si intende una ricerca che effettua ripetute osservazioni dello stesso oggetto in un determinato, spesso lungo, periodo di tempo.

[44] J. Wisnivesky, *Persistence of multiple illnesses in World Trade Center rescue and recovery workers: a cohort study*, National Library of Medicine, Bethesda – Maryland, 2011.

[45] R. Cohen, *An Introduction to 9/11: Ten Years Later*, Irvin, 2011, p. 427.

Crebbero drasticamente anche il senso di impotenza di fronte alla minaccia terroristica e la diffidenza verso i cittadini stranieri, in particolare quelli mediorientali. L'isteria raggiunse livelli drammatici, ma anche grotteschi, quando alcuni cittadini *Sikh*, seguaci della religione indiana, furono aggrediti, e uno di loro ucciso, solo perché indossavano turbanti, che nell'immaginario collettivo occidentale erano associati ai mussulmani[46].

Uno delle priorità del governo statunitense, quindi, fu quella di riportare i propri cittadini a uno stato di normalità o perlomeno di minimizzare le conseguenze più drammatiche sulla stabilità emotiva e sociale delle persone, pur nella consapevolezza che un evento di quella portata non avrebbe mai potuto essere completamente cancellato e difficilmente sarebbe stato sdrammatizzato nella memoria collettiva. Il caso forse più noto ed eclatante riguardò la persistente paura di volare: malgrado le numerose campagne comunicative, sia governative sia finanziate dalle stesse compagnie aeree, fu dimostrato da alcuni studi condotti nel 2002 dall'*Hospitality and Tourism Management*[47], che nel 56% dei casi analizzati permaneva un profondo timore per il volo. Tale percentuale scese poi al 30% un anno dopo, per poi risalire successivamente fino al 36% (cioè oltre un terzo del campione) e mantenersi costante negli anni seguenti[48].

I disturbi mentali e le nuove insicurezze non furono però le sole conseguenze dell'attentato: si registrarono anche effetti sulla salute fisica che colpirono un numero così elevato di persone da diventare un vero e proprio problema sociale. Circa cinquantamila cittadini statunitensi coinvolti nelle operazioni di soccorso e di recupero (un quinto dei quali erano Vigili del Fuoco e ausiliari) presentarono problemi all'apparato respiratorio, dovuti con ogni probabilità all'inalazione di grandi quantità di sostanze potenzialmente nocive

[46] M. Daly, *United sikhs release timeline of attack against sikhs across America since sept.11 2001*, Globenewswire.com, 11.09.2019 (https://www.globenewswire.com/news-release/2019/09/12/1914493/0/en/UNITED-SIKHS-RELEASE-TIMELINE-OF-ATTACKSAGAINST-SIKHS-ACROSS-AMERICA-SINCE-SEPT-11-2001.html).

[47] G. Loga, *The Effects of 9/11 on the Airline Industry*, Usatoday.com, 24.04.2018 (https://traveltips.usatoday.com/effects-911-airline-industry-63890.html).

[48] S.C. McArdle, *The Dynamics of Evolving Beliefs, Concerns Emotions, and Behavioral Avoidance Following 9/11*, Los Angeles, s.d., pp. 744-761.

contenute nei detriti. L'enorme nuvola di polvere conseguente al collasso delle Torri Gemelle, era infatti composta per due terzi da pulviscolo di cemento (una sostanza caustica, con un pH di 10-11) e per il resto da fibre di cellulosa (soprattutto provenienti da carta e mobili), particelle di gesso, legno, ceramica, amianto (usato negli anni Settanta per proteggere alcune delle strutture portanti in acciaio degli edifici WTC1, WTC2 e WTC 7), diossina e metalli pesanti quali piombo, cadmio, zinco e cromo (proveniente da vernici, plastiche, batterie e componenti elettroniche). Per circa settecento funzionari governativi (appartenenti ai corpi di polizia o alle squadre di soccorso) le conseguenze furono tali da richiedere il prepensionamento[49].

Per una buona parte delle persone esposte, le conseguenze furono limitate al breve/medio periodo (soprattutto per quanto riguarda difficoltà respiratorie, sviluppo di allergie, danni non permanenti all'apparato visivo), ma molti furono i casi di disabilità permanente, tumori e malattie del sangue che, in alcuni casi, portarono alla morte dei soggetti colpiti. Il 99% dei Vigili del Fuoco impegnati nelle operazioni di soccorso manifestò almeno un sintomo di malattie respiratorie solo nella prima settimana, mentre nei sei mesi successivi il 5% dei soccorritori continuava ancora ad accusare problemi che si prolungarono nel tempo. Per distinguere tale criticità da altre malattie polmonari, i medici cominciarono a parlare di "tosse del World Trade Center"[50].

Proprio per queste conseguenze sanitarie, non furono risparmiate critiche al sindaco di New York, Rudolph Giuliani e all'Amministratrice dell'Agenzia di Protezione dell'Ambiente, Christine Todd Whitman, soprattutto riferendosi all'incuria nel trattamento riservato ai soccorritori. Nello specifico, furono intraprese diverse *class action* che imputarono ai principali politici della Grande Mela l'assenza di chiare indicazioni sui pericoli e di una strategia atta a impedire un'esposizione così elevata alle polveri. Gran parte delle accuse riguardarono la riapertura, probabilmente troppo anticipata, della zona circostante a *Ground Zero*, nonostante non fosse ancora chiaro se l'ambiente fosse ancora pericoloso o già bonificato. Altre accuse, questa volta di scarsa tempestività nei

[49] M.R. Bloomberg, *Addressing the health impacts of 9-11*, New York, 2006, pp. 4-14.
[50] *Ibid.*

soccorsi, furono mosse contro Micheal Crane, direttore del *World Trade Center Health Program* presso l'ospedale *Mount Sinai* di New York, il quale si discolpò affermando che nel giorno dell'attentato erano presenti nella zona del WTC non meno di 90.000 medici e paramedici che assistettero circa due terzi delle persone coinvolte (oltre diecimila persone) e che, malgrado l'enorme mole di lavoro svolta dagli operatori sanitari, fu fisicamente impossibile prestare soccorso a tutte le persone ferite o bisognose di aiuto.

Negli anni seguenti furono circa diecimila le cause legali di risarcimento per danni fisici promosse contro agenzie o aziende private (circa novanta diversi enti furono citati in tribunale). Sebbene molti processi proseguirono per anni, già nel novembre 2001 fu trovato un accordo fra la città di New York e i rappresentanti delle squadre di soccorso, per risarcire con 712 milioni di dollari oltre 10.000 soccorritori, pari a oltre il 95% dei ricorrenti. I cittadini rimasti vittime di gravi malattie, dai tumori alle patologie polmonari, ricevettero invece fino a 1,8 milioni di dollari a testa[51].

Un'ulteriore conseguenza di tipo sociale fu sicuramente il deterioramento del rapporto di fiducia fra il popolo degli Stati Uniti e il governo e, più in generale, le istituzioni. Sebbene in una prima fase, cioè nei giorni immediatamente successivi all'attentato, si fosse manifestato un effetto positivo, con grande solidarietà, compattezza e senso di unione fra i cittadini e il governo, presto si virò velocemente verso sentimenti opposti. L'entusiasmo iniziale era dovuto essenzialmente a due motivi: da una parte la maggioranza del popolo americano non aveva ancora ben chiaro come si erano svolti i fatti e quali fossero i responsabili, dall'altra, l'onda emozionale del tragico evento spinse pressoché tutto il mondo occidentale (non solo gli statunitensi) a mettere da parte le opinioni, i colori politici e gli ideali, per raccogliersi nel cordoglio e nel rispetto verso i caduti.

Ma non appena la spinta emotiva si attenuò, le istituzioni, e in primis il Presidente Bush, furono aspramente criticati da una buona parte dell'opinione pubblica, perché ritenuti troppo passivi durante la fase dei dirottamenti, impreparati durante quella dei

[51] L. Dixon - R. Kaganoff Stern, *Compensation for Losses from the 9/11 Attacks*, Santa Monica, 2004, pp. 15-45.

soccorsi e poco efficaci nelle azioni preventive verso le attività estremiste sul territorio americano.

Alcune analisi dimostrarono che la percentuale dei cittadini americani fiduciosi verso il Presidente nel 2002 era ridotta al 48%, mentre, nei giorni appena successivi all'attacco sfiorava il 70%[52]. Non fu un caso che circa il 20% dei parenti delle vittime o dei feriti cambiò fede politica e si dimostrò pronto a votare per un qualsiasi candidato che non fosse Bush. Sebbene non esistano stime precise, si può ipotizzare che, nella sola città di New York, molte migliaia di persone cambiarono le proprie preferenze politiche a causa degli eventi dell'11 settembre[53].

Per dovere di storici, va sottolineato che le reazioni e le conseguenze sociali all'attentato non furono solo negative: nei giorni successivi all'attentato lunghe file di donatori di sangue affollarono gli ospedali, a testimonianza del grande senso di solidarietà maturato verso i propri concittadini, mentre nei mesi seguenti l'America sperimentò una solidarietà ancora maggiore, che si concretizzò, fra le altre azioni, anche in un notevole aumento delle donazioni a favore di istituti di beneficienza.

Le conseguenze economiche

Gli attacchi dell'11 settembre furono sicuramente più una tragedia umana che una calamità finanziaria. Va comunque sottolineato che, sebbene gli effetti finanziari diretti non incisero in modo realmente significativo sulla condizione socio-economica degli Stati Uniti d'America, soprattutto perché troppo circoscritti dal punto di vista geografico e temporale, ebbero comunque delle

[52] S.C. McArdle, *op. cit.,* p. 11. Per evitare distorsioni è bene sottolineare come già prima degli eventi dell'11 settembre il consenso di Bush godesse di ottime percentuali, che avevano dimostrato una ben augurante fiducia da parte dei cittadini statunitensi nei confronti dell'establishment presidenziale, diretta conseguenza delle primissime mosse del neo-Presidente, quali la diminuzione delle tasse e il disimpegno dagli accordi ambientali di Kyoto, due decisioni che si ponevano in sintonia con gli interessi del popolo americano. Questi dati resero il suo declino nel 2002 ancora più drastico a seguito del discusso operato in politica estera.

[53] E.D. Hersh, *Long-term effect of September 11 on the political behaviour of victims' families and neighbours*, Stanford, 08.11.2013, p. 5.

ripercussioni rilevanti, soprattutto sul breve periodo e su alcuni comparti specifici.

Per capire meglio gli effetti economici degli attentati, va considerato che proprio nel 2001 il mondo intero fu colpito da una recessione economica globale che aveva pochi precedenti nella storia recente, causata principalmente dalla cosiddetta "crisi della *new economy*" (o scoppio della "bolla di Internet") e da un repentino aumento del prezzo del petrolio, schizzato da 15 a 40 dollari al barile fra il 1999 e il 2001[54] (una crisi petrolifera così grave non si verificava dagli anni Settanta, ai tempi della Guerra del Kippur). È quindi probabile che alcuni effetti del *nine-eleven* sull'economia furono in qualche modo eclissati dalla crisi già in atto ma anche che il deterioramento di alcuni parametri economico-finanziari cui si assistette nel 2002 e 2003 fu dovuto a motivazioni che poco avevano a che vedere con gli attentati. È comunque incontestabile che le conseguenze a breve termine, cioè nei primi 60-90 giorni, e quelle su alcuni specifici settori economici (quali l'aeronautica, il turismo e la sicurezza) furono importanti e, in alcuni casi, drammatiche.

La prima ricaduta economica diretta degli attacchi alle Torri Gemelle fu la chiusura della Borsa Americana (la cui sede distava solo 900 metri dal WTC). *Wall Street* si fermò per quattro giorni mentre il valore dell'indice *Dow Jones* perse 684,81 punti nel giorno della riapertura, pari al -7,13%. (nei cinque giorni successivi le perdite arrivarono fino a -14,26%). Un collasso del valore delle azioni di tale portata non si era mai verificato dopo un attacco terroristico. Dopo gli attentati alle ambasciate americane in Africa nel 1998, ad esempio, la perdita si era limitata a -1,38%, mentre non si erano registrate perdite significative dopo il famoso attentato a *Wall Street* del 1920 (che provocò la morte di 38 persone e il ferimento di altre 143, ma che non portò alla chiusura della Borsa). Anche considerando il particolare periodo di recessione (iniziato ben prima del settembre 2001, come già accennato), l'impatto dell'attentato fu comunque evidente, tanto che un anno lavorativo più tardi (252 giorni dopo), l'indice aveva recuperato solo pochi punti, con una

[54] Studio sull'andamento del prezzo del petrolio negli USA (www.ioga.com/speciali/crudeoil-hist.htm).

perdita rispetto al giorno prima dell'attentato del -12,76%[55]. Tale declino fu influenzato anche dai fallimenti di alcune importanti compagnie aeree (*US Airlines* e *American Airlines*), anch'essi conseguenza indiretta degli atti terroristici dell'11 settembre.

Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, invece, le compagnie assicurative americane furono solo parzialmente colpite dalla crisi post 9-11, in quanto le società più coinvolte nei risarcimenti erano quasi tutte europee. Più specificamente: *Lloyd's of London* (perdite stimate: 2.8 miliardi di dollari), *Berkshire Hathaway* (2,3 miliardi), *Munich Re* (2,1 miliardi), *Swiss Re* (1,3 miliardi) e *Allianz* (920 milioni)[56]. Va considerato anche che tutte le compagnie avevano fino a quel momento un'esperienza molto limitata con il rischio legato a eventi terroristici, perciò le loro polizze erano vaghe e spesso prevedevano in tali casi, considerati altamente improbabili, cospicui rimborsi. Ciò si tradusse nel pagamento di premi per un totale di oltre 40 miliardi di dollari[57] (una cifra che può apparire elevata ma che, in realtà, era solo una limitata frazione del totale dei danni subiti dagli Stati Uniti e dai propri cittadini).

Il calo della borsa, unito al generale clima di pessimismo dovuto al perdurare della crisi economica su scala globale, ebbe una forte influenza sul comportamento dei cittadini americani. L'indice di fiducia dei consumatori subì un rapido declino, passando da 114 nell'agosto 2001 a 97 nel mese successivo (nel 1985 l'indice di gradimento di riferimento era stato fissato arbitrariamente a 100).

Un'altra conseguenza che pesò sull'economia statunitense fu la riduzione degli investimenti stranieri, che erano cresciuti costantemente dal 1992 con una media incrementale del 14,85% fino al 2001 (con punte del 22,78% e del 31,5% rispettivamente nel 1999 e nel 2000), e che crollarono fino al 6,9% nel 2001 (da ricordare che l'attacco terroristico fu sferrato a settembre e che fino a quel momento i dati annuali erano estremamente positivi). I valori scesero poi del -1,25% nell'anno successivo e solo nel 2006

[55] O.A. Jackson, *The Impact of the 9/11 Terrorist Attacks on the US Economy*, 03.03.2008, p. 2 (http://www.journalof911studies.com/volume/2008/OliviaJackson911andUS-Economy.pdf).

[56] C.A. Seifert, *Assessing the aftermath of a disaster*, Standard & Poor's Industry Surveys, 24.01.2002 (http://www.nova.edu/library/localnsu/NetAdvan_go.html).

[57] G. Makinen, *The Economic Effects of 9/11: A Retrospective Assessment*, Washington, 27.09.2002, p. 10.

l'incremento degli investimenti tornò al livello degli anni Novanta (12,2%)[58].

Le spese militari, che rappresentavano una voce pur già importantissima nel bilancio dello Stato americano, aumentarono in modo vertiginoso negli anni successivi all'attentato, sia a causa delle guerre in Afghanistan e Iraq, sia per il rafforzamento della sicurezza interna in vista di una nuova possibile minaccia terroristica. L'incremento nel 2002, rispetto al 2001, fu di ben 44 miliardi di dollari e nel 2004 di ulteriori 60 miliardi di dollari. Nel 2006, dopo soli 5 anni dall'attacco, le spese militari raggiunsero l'enorme cifra di 546 miliardi di dollari, con un incremento di 108 miliardi rispetto al 2001, cioè del 34,6%[59]. Va comunque considerato che la maggioranza degli armamenti erano "*made in USA*", quindi, se da un lato le spese militari impoverirono le casse dello Stato, dall'altro aumentarono la ricchezza del Paese.

Un'ulteriore perdita economica fu dovuta alle compensazioni erogate dal governo federale per i civili deceduti (2.551) e per quelli gravemente feriti (215). In totale furono pagati 8,7 miliardi di dollari, con un rimborso medio di 3,1 milioni di dollari cadauno. Una cifra di proporzioni ben superiori fu poi pagata per compensare le famiglie dei 425 soccorritori morti o gravemente feriti (pari ad una media di circa 4,47 milioni di dollari cadauno). La differenza di trattamento fu dovuta principalmente alle donazioni delle associazioni di beneficenza a favore di tali soggetti, che raggiunsero in breve tempo un valore vicino ai 2 miliardi di dollari[60].

È probabile che gli effetti causati dagli eventi dell'11 settembre avrebbero potuto essere peggiori se diverse azioni governative non avessero contribuito a mitigarle. La prima fu messa in atto nella prima metà del 2001, cioè prima degli attacchi, quando la *Federal Reserve* facilitò l'accesso al credito per stimolare una maggior domanda (come descritto nel 2009 da Ben Bernanke, Presidente della *Federal Reserve*: «si prestò denaro alle istituzioni finanziarie, fornendo liquidità direttamente ai mercati chiave del credito e

[58] O.A. Jackson, *op. cit.*, p.2
[59] *Ivi*, p. 18.
[60] L. Dixon - R. Kaganoff Stern, *op. cit.*

ai titoli a più lungo termine»[61]). Questa operazione, che avrebbe dovuto far avvertire i propri effetti a ottobre inoltrato, stemperò parzialmente le conseguenze economiche dell'attacco, garantendo una certa disponibilità di denaro alle aziende americane in difficoltà.

Particolarmente colpita dal punto vista economico fu ovviamente la città di New York, che soffrì la perdita di circa 200.000 posti di lavoro[62]. Malgrado sia oggettivamente complesso calcolare le reali perdite economiche subite in un'area così limitata, è possibile farsi un'idea delle conseguenze analizzando il calo della ricchezza, in termini di beni immobili, capitale umano e del prodotto lordo cittadino (GCP, cioè *Gross City Product)*. Considerando il periodo dei tre anni successivi agli attacchi, la riduzione fu stimata pari a 30,5 miliardi di dollari, di cui ben 21,8 dovuti ai costi di ricostruzione degli edifici, riparazioni delle infrastrutture e perdita di beni aziendali (cespiti), mentre i rimanenti 8,7 miliardi derivarono da una stima dei potenziali guadagni futuri delle persone decedute quel giorno[63].

La città non fu però lasciata sola. Immediatamente dopo l'attentato, il Presidente americano George W. Bush stanziò 20 miliardi di dollari per le operazioni di pulizia e per la ricostruzione degli edifici e delle infrastrutture pubbliche danneggiate (metropolitana, strade e uffici governativi), in particolare nella zona di Manhattan. Inoltre, il governo statunitense autorizzò la costituzione di una società di assicurazione, la *World Trade Center Captive Insurance Company,* che assicurò più di 140 imprese che parteciparono ai lavori di bonifica, sgombero e ricostruzione. Questa operazione assicurò un'esecuzione rapida dei lavori che altrimenti non si sarebbero potuti realizzare in quanto, vista la pericolosità dei lavori e il potenziale rischio di nuovi attacchi,

[61] C.J. Neely, *The Federal Reserve's Response to the Sept. 11 Attacks*, 01.2002 (https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/january-2002/the-federal-reserves-response-to-the-sept-11-attacks).

[62] P. Lenain - M. Bonturi - V. Koen, *Economic Consequences of Terrorism*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 17.07.2002, p. 6.

[63] W.C. Thompson Jr, *One Year later: the fiscal impact of 9/11 on New York city*, New York, 2002, pp. 1-2.

nessuna assicurazione privata si sarebbe resa disponibile a fornire la necessaria copertura alle compagnie impegnate nei lavori edili[64].

Uno dei settori economici più colpiti su scala mondiale, oltre che statunitense, fu sicuramente quello dell'aviazione. Il mercato del trasporto aereo, infatti, registrò un crollo degli utili considerato impensabile fino a prima degli attacchi. Tutte le compagnie subirono gravi perdite, soprattutto a causa del calo dei passeggeri che, nell'ultima parte del 2001 e nei primi mesi del 2002, fu pari al 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. L'impatto di questa flessione fu critico su imprese già in difficoltà finanziaria da alcuni anni a causa della recessione, tanto che si verificò un vero e proprio riassetto del settore, con la scomparsa di alcuni *players* e l'ingresso di nuovi (in particolare le compagnie *low cost*).

Nonostante gli interventi immediati del Governo Federale americano, che stanziò ben 15 miliardi di dollari (5 miliardi sotto forma di aiuti immediati e 10 miliardi come prestiti garantiti), nel giro di pochi mesi la *S. Airways* e la *United Airlines* (quest'ultima con una perdita di 2,5 miliardi di dollari nel biennio 2001-2002) furono costrette a richiedere le protezioni previste dal *Chapter 11,* la legge federale statunitense che permette una ristrutturazione in caso di gravi dissesti finanziari, considerata l'anticamera del fallimento[65]. La *American Airlines* si trovò a fronteggiare perdite per oltre un miliardo di dollari nei primi mesi del 2002 e fu costretta a tagliare 7.000 posti di lavoro, mentre la *America West* annunciò perdite per oltre 350 milioni di dollari (una cifra importante, considerando le sue modeste dimensioni). La situazione in Europa non si rivelò migliore: infatti, nel giro di pochi mesi, fallirono la compagnia belga *Sabena* e la compagnia svizzera *Swissair*. In termini globali, nel 2001 il traffico aereo diminuì del 2,7%, mentre i ricavi delle compagnie aeree scesero di circa 600 miliardi di dollari nel biennio 2001-02. Uno studio economico della *Cornell University* nel 2007 ha mostrato che anche solo i lunghi e scrupolosi controlli sui bagagli dei viaggiatori portarono a una riduzione del 6% del numero dei passeggeri (una percentuale che sale al 9% se si tengono in considerazione solo gli aeroporti più

[64] Department of Homeland Security, *A Review of the World Trade Center Captive Insurance Company*, 06.2008, pp. 4-5.

[65] G. Makinen, *op. cit*., p. 9.

trafficati del Paese), per un totale di quasi un miliardo di dollari di perdite per il comparto aereo[66].

Nel resto del mondo l'impatto economico degli attacchi dell'11 settembre fu più limitato nel tempo, ad eccezione del mercato del trasporto aereo, del comparto assicurativo e il turismo. I tassi di crescita dei dodici Paesi più industrializzati del mondo registrarono inizialmente una certa flessione, che in alcuni casi fu molto significativa, come in Giappone (dove il tasso fu negativo), in America Latina (Brasile e Messico dimezzarono il tasso di crescita rispetto al mese precedente) e in Germania (con un calo vicino al 50%), ma la crescita riacquistò valori simili a quelli precedenti agli attentati già nell'estate/autunno 2002, con qualche eccezione, come nel caso di Germania, Francia e Giappone[67].

Le perdite sul mercato del turismo furono quelle di portata più globale, facendo sentire il loro peso sull'intero mercato mondiale, anche se con una certa differenza temporale fra i diversi paesi. Infatti, «secondo gli studi del *World Tourism Trade Council* (WTTC), nei Paesi occidentali l'impatto degli attentati ha una durata sensibilmente minore rispetto agli altri Paesi, con riduzioni di presenze che possono durare una settimana, fino a qualche anno, con un tempo medio di recupero delle stesse di 13 mesi, molto più veloce rispetto alle epidemie (21 mesi), ai disastri ambientali (24 mesi) e all'instabilità politica (27 mesi). Uno dei casi più lenti è stato il recupero del turismo negli USA dopo l'11 settembre, i cui valori sono tornati al periodo precedente solo nel 2007»[68].

Secondo gli studi del *Bureau of Economic Analysis*, cioè dell'Ufficio Federale di Analisi Economiche, il crollo del mercato mondiale del turismo nel 2001 rispetto al 2000 fu di circa 99 miliardi di dollari, quasi completamente recuperati nel 2003. Questo dato, però, non considerava il naturale incremento del turismo negli ultimi anni, soprattutto di quello orientale e russo, ed è quindi ragionevole ipotizzare che le perdite furono superiori e il recupero reale più lento.

[66] G. Loga, *op. cit.*

[67] G.Makinen, *op. cit.,* p. 23.

[68] A. Amirante, *L'impatto del terrorismo sul Turismo*, Università degli studi della Campania, 04.10.2013 (sunmagazine.unina2.it/index.php/il-punto/blog-il-punto/59-l-impatto-del-terrorismo-sul-turismo).

Nello specifico, l'industria del turismo statunitense subì forti ripercussioni sia a causa del minore numero di passeggeri sui voli (che preferirono mete più vicine alle proprie zone di residenza), sia per il timore generale di nuovi attentati. Le grandi catene alberghiere, quali ad esempio *Hilton* e *Marriott*, rinunciarono alle penali per la cancellazione di prenotazioni pur di mantenere buone relazioni con i clienti e conservare la loro reputazione. Anche queste operazioni contribuirono alla perdita del settore turistico, che risultò, per quanto riguarda le catene alberghiere, pari a circa 20 miliardi di dollari nel 2001. Molti paesi a forte vocazione turistica risentirono in modo più o meno evidente della crisi post *nine-eleven*: Canada (-19%), Messico (-24%), Egitto (-55%), Germania (-17%), Austria (-9%), UK (-12%), Australia (-21%)[69].

In Italia il calo fu solo dell'1,5%, tuttavia, analizzando le tipiche mete turistiche generalmente scelte degli americani, il crollo fu più elevato. Caso emblematico fu quello di Venezia, dove la diminuzione del turismo nel 2002 fu del 20%[70].

Conclusione

Il crollo delle Torri Gemelle ha restituito al mondo occidentale una sensazione di vuoto e desolazione. Là dove pulsava il cuore di New York erano rimaste solo macerie. L'attentato ha raggiunto per molti versi il proprio scopo. Non solo per la quantità di vittime e tanto meno per il collasso degli edifici, che, con ogni probabilità, non era neanche stato ipotizzato dai terroristi, ma per il senso di impotenza e vulnerabilità che ha generato nel mondo occidentale e soprattutto nel popolo americano, che si è scoperto all'improvviso fragile e indifeso. La distruzione delle *Twin Towers* non ha soltanto annientato gli edifici più alti della città simbolo dell'America, alterando per sempre il suo famoso skyline, ma ha segnato l'inizio di una nuova epoca di terrore, incertezza, paura e diffidenze.

[69] K. Ranabhat, *Effects of terrorism in tourism industry: A Case Study of 9/11 Terrorist Attacks in World Trade Center*, Kokkola (FI), p.29.

[70] D. Concato, *Il turismo americano a Venezia dopo l'11 settembre 2001*, Venezia, 2004, p. 25.

L'11 settembre 2001 non si è quindi concluso in ventiquattro ore, ma si è protratto nei giorni e nei mesi successivi. Qualcosa è cambiato per sempre. Un nuovo trauma collettivo ha distrutto certezze secolari, generando sfiducia e paura, ma anche rabbia e desiderio di vendetta da parte di entrambi gli schieramenti. La consapevolezza che un evento di simile portata emotiva e distruttiva, inconcepibile e imprevedibile fino alle 8.46 del mattino dell'11 settembre 2001, avrebbe potuto ripetersi in futuro, ha segnato in pochi minuti la vita di un intero popolo, inaugurando una fase storica dove i nemici non hanno più né volto né divisa e gli attacchi terroristici sono diventati un nuovo e devastante strumento di propaganda.

Da quel momento è stato chiaro che il concetto di nemico è cambiato, al pari di quello di arma. La minaccia può arrivare da qualsiasi oggetto di uso quotidiano e in qualsiasi luogo e momento della nostra vita: durante un concerto, il primo giorno di scuola, magari alla Vigilia di Natale. Il nemico e l'arma non sono più riconoscibili, per questo chiunque può essere un nemico da guardare con diffidenza e qualsiasi oggetto può essere un'arma con cui provocare una strage. A pensarci bene, forse è proprio questa la conseguenza più drammatica degli attentati dell'11 settembre 2001.

Tutela della salute e regionalismo differenziato. Alle origini di un history case

di Enrica Neri, Mario Scazzoso

Abstract *– The complex relations between central and local governments have always been under the lens of the academic analysis, from both a juridical perspective as well as a political and institutional perspective. The present state of global sanitary emergency, with its deep impact on the delicate balances among the main constitutional bodies, has revived in many countries the center-periphery dichotomy, extremely evident in the decision-making process related to the sanitary containtment's measures. In Italy, the need of granting the health protection as one of the fundamental principles of the Republican Constitution of 1948, has brought the central government to resort frequently to the Decrees of the President of the Council of Ministers (DPCM). A purely administrative tool adapted to the State of emergency, the DPCM – especially the first ones – represent a form of high discretionary decision-power exercised by the Council of Ministers and, ultimately, by the President of this governmental collegial body. By imposing a series of sanitary measures which impacted primarily on the individual liberty as well as on the right to work and, ultimately, on the entire national economic system, the introduction of DPCM unleashed a heated political debate about the correct distribution of competences between center and periphery – considered, especially that, since the constitutional reform of 2001 all the regional governments enjoy a substantial autonomy in the management of the public health system. Given these premises, the aim of this essay is to show how this bitter partitical confrontation about center-periphery relations in a state of sanitary emergency is nothing but another evidence of both the missed fulfillment of the regionalist project contained in the Italian Constitution, and, consequently, a serious systemic Italian problem in overcoming the centralist model of government.*

Le note e drammatiche vicende legate alla proliferazione e al contrasto dell'attuale fenomeno pandemico, in Italia, come nel resto del mondo, ripropongono prepotentemente una nuova riflessione sul tema della salute, tutelata dalla Costituzione all'articolo 32, come situazione oggettiva assoluta, che impone alle istituzioni politico-amministrative un rinnovato impegno

nella predisposizione di tutti i mezzi idonei alla sua protezione. Il nodo però resta quello di individuare un corretto equilibrio nella politica di indirizzo tra le realtà coinvolte: lo Stato e le Regioni che, in prima istanza, gestiscono la materia in modo concorrente, in virtù dei principi, non del tutto risolutivi, della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, ispirati alla sussidiarietà e al posizionamento della persona al centro dell'interesse del legislatore[1].

La difficoltà di scioglimento di tale nodo risiede soprattutto nella complessità della evoluzione del modello regionale, nella sua incompiutezza e nel fatto che, dopo oltre un secolo di proposte e riforme, il regionalismo non possa ancora considerarsi un patrimonio condiviso della società italiana[2]. Un primo tentativo di risposta ci viene offerto dalla storia dell'unificazione nazionale, nel momento in cui, con l'approvazione della legge di unificazione amministrativa del 1865, la classe politica si è assunta la responsabilità di privilegiare la stabilità dell'esecutivo, rispetto a qualsiasi altra forma di rappresentanza di interessi, nella convinzione che l'ottenuta unificazione politico territoriale dovesse essere ulteriormente rafforzata dall'accentramento amministrativo 'alla francese', vanificando così la ricchezza rappresentata dal pluralismo giuridico della tradizione pre-unitaria[3]. Tale scelta, consegnata alla storia, ha avuto, fin dalla sua origine, un'attivazione non pacifica, se si guarda al dibattito serrato determinatosi dopo l'istituzione

[1] S. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari-Roma, 1988.

L'autorevole giurista è più volte intervenuto nel contesto dell'attuale polemica politico istituzionale, determinata dall'emergenza, auspicando una discontinuità rispetto alla linea del governo, a proposito del frequente uso dello strumento del DPCM e sostenendo che, per limitare la libertà di circolazione prevista dall'art.16 Cost., debba sempre essere invece necessaria una legge formale di carattere generale.

[2] Sull'argomento vedi E. Rotelli, *L'Avvento delle Regioni in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione Repubblicana (1947)*, Milano, 1967; P. Aimo, *Stato e Poteri Locali in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma, 2010; U. De Siervo, *La difficile attuazione delle Regioni* in G. De Rosa (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni '70. Sistema politi e istituzioni*, Soveria Mannelli, 2003, pp. 389-403. Vedi anche S. Mangiameli, *Letture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011.

[3] Vedi anche L. Blanco (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, 2008 e G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1986.

della Commissione per la riforma della pubblica amministrazione, voluta da Cavour, proprio per sondare la sensibilità della classe politica liberale della destra storica nei confronti di un modello di organizzazione istituzionale 'diverso' da quello centralizzato che si esprimerà poi nella 'piemontesizzazione' del nuovo Regno[4]. Dai lavori di questa Commissione, istituita nel 1859, presso il Consiglio di Stato, soprattutto nel progetto Minghetti[5], sembra emergere, faticosamente, un impianto impegnato a valorizzare gli enti locali, ancorato alle idee dei principali artefici del Risorgimento, da Balbo a Gioberti, da Rosmini allo stesso Mazzini, concordi in un programma dove «la federazione è il tipo preferenziale di governo perché realizza la varietà regolata dalla unità senza che la prima sia offesa né distrutta dalla seconda»[6]. Dunque 'unità nella varietà', mentre lo stesso Mazzini, principale artefice del processo di unificazione nazionale, auspicava tre nuove unità territoriali: il Comune, la Nazione e la Regione, suddivisa in distretti, che dovevano costituire semplici organi di circoscrizione amministrativa. Minghetti poi si era attivato per un progetto istitutivo di Ente-Regione, con a capo un Governatore, affermando solennemente il suo programma: «non vogliamo la centralità francese e non vogliamo neppure un'indipendenza amministrativa come quelle degli Stati Uniti o della Svizzera»[7]. La tradizione regionalista risorgimentale verrà ripresa ed arricchita poi da don Sturzo che, nel terzo Congresso del Partito Popolare, tenutosi a Venezia il 23 ottobre del 1921, così aveva riassunto le sue tesi: «il regionalismo, lungi dal disgregare lo Stato, lo rafforza, togliendoli la debolezza organica determinata dall'accentramento

[4] Vedi P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001 e R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848 – 2001)*, Roma, 2002. Vedi anche G. Pasquino, *Alla ricerca dello scettro perduto. Democrazia, sovranità, riforme*, Bologna, 1990, pp. 69-78.

[5] Sulla politica di Minghetti vedi R. Gherardi, *La politica sperimentale di Minghetti a proposito di imposte*, in P. Aimo - E. Colombo - F. Rugge (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea*, Pavia, 2014, pp. 159-166.

[6] Archivio Camera Dei Deputati, Ministero per la Costituente, *Relazioni all'Assemblea Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Roma, 1946.

[7] *Ibid.*

amministrativo»[8]. Per il sacerdote siciliano dunque, come unico rimedio al centralismo amministrativo, si sarebbe dovuto istituire un ente-regione, come unità non politica, ma amministrativa, un ente elettivo-rappresentativo, in quanto i suoi organi avrebbero dovuto essere eletti a suffragio universale e diretto, comprese le donne, con un sistema proporzionale. Un ente, in ogni caso, dotato di autonomia legislativa, amministrativa e soprattutto fiscale.

Questa brevissima traccia storica può comunque risultare indicativa del fatto che, già nella cultura giuridico-politica risorgimentale fosse presente una forte sensibilità nei confronti del cambiamento in senso decentrato per rimediare ai gravi difetti prodotti in conseguenza dell'approvazione della legge di unificazione amministrativa del 1865[9]. Viene così spontaneo domandarsi perché i governi liberali scelsero convintamente la strada dell'accentramento amministrativo, senza tener conto delle forti istanze che provenivano da larghe fasce della cultura risorgimentale. Una possibile risposta articolata a tale quesito, sembra possa ricondursi al modello italiano di pubblica amministrazione, nato non come strumento di mediazione di interessi all'interno della società civile, ma essenzialmente come strumento di controllo sulla società stessa. Uno strumento costruito per favorire la stabilità del potere esecutivo, la continuità della sua azione e il controllo sulle dinamiche partitico-parlamentari, attraverso una grande invasività della politica stessa sull'amministrazione, con pesanti ricadute sul funzionamento del sistema istituzionale complessivo. Per comprendere meglio le difficoltà di cambiamento e di adattamento del modello burocratico italiano alle trasformazioni sociali in atto, sembra utile sottolineare due caratteri peculiari di tale modello: la sua duplice natura emergenziale e, allo stesso tempo, anticongiunturale. Due caratteri che finiscono per snaturare l'essenza stessa della "macchina burocratica", dispensatrice di servizi alla collettività in condizioni di massima efficienza e minor costo

[8] *Ibid.*

[9] Con riferimento al dibatto sull'approvazione della legge di unificazione amministrativa del marzo 1865, vedi anche P. Aimo, *Il centro e la circonferenza: profili di Storia dell'Amministrazione Locale*, Milano, 2005; G. Melis, *La Burocrazia*, Bologna, 2015; P.L. Ballini, *Il governo del centro. L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia e il dibattito parlamentare sulla legge comunale e provinciale (1861-1865)*, Roma, Camera dei Deputati, Archivio Storico, 2015.

possibili, senza pesanti ricadute in termini fiscali, come indica, in modo chiaro il secondo comma dell'articolo 97 della Costituzione che impone "buon andamento e imparzialità"[10]. Il primo carattere tende a sottolineare con forza il fatto che, quando le istituzioni sono impegnate a discutere e decidere l'approvazione di rilevanti provvedimenti legislativi in materia di pubblica amministrazione, destinati ad incidere profondamente sull'equilibrio dell'intera architettura istituzionale, le condizioni 'esterne', prospettano uno stato di emergenza nazionale; si pensi ad esempio al processo di unificazione nazionale e alla sua stabilizzazione, oppure agli anni che hanno seguito la fine delle due guerre mondiali o alle condizioni in cui hanno dovuto operare i costituenti[11]. Sempre e comunque in un clima incerto di rapido cambiamento, quando lo strumento amministrativo sembrava essere l'unico in grado di garantire stabilità e continuità dell'indirizzo politico[12]. Un elemento questo che sembra penalizzare la natura 'tecnica' dell'amministrazione pubblica, nata per l'erogazione ottimale dei servizi e valorizzare invece la dimensione meramente 'politica', che ne consente un uso improprio e sovradimensionato da parte delle forze politiche stesse. Per quanto riguarda poi l'altro elemento, è evidente che molto spesso lo strumento burocratico venga utilizzato per fini diversi da quelli originari e naturali e venga, invece, utilizzato in modo distorto, invadendo materie non propriamente connesse alla sua azione, con conseguenti gravi ricadute relative al controllo del debito e al costo della spesa pubblica. Si pensi, ad esempio, all'intervento del settore pubblico nel recupero dei livelli occupazionali, nelle frequenti fasi depressive e di crisi del Paese[13]. A livello diacronico

[10] Sull'interpretazione dell'art.97 della Costituzione vedi P. Carretti - U. Pototshnig, *La Pubblica Amministrazione, articoli 97-98, Commentario alla Costituzione*, Roma, 1994.

[11] Sul contesto storico del periodo delle riforme, vedi R. De Felice, *Mussolini l'alleato. La guerra civile 1943-45*, Torino, 1997; L. Klinkhammer, *L'occupazione tedesca in Italia 1943-45*, Torino 2007; vedi anche E. Cheli (a cura di), *La Fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, 1979.

[12] Cfr. A. De Tocqueville, *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, trad. it., Milano, 1981

[13] Vedi A. Contaldo, *Le politiche pubbliche della società dell'informazione*, Milano, 2012; C. Rebora, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Rimini, 1999.

quindi, il prevalente orientamento storiografico[14] concorda nel ritenere, quella amministrativa, una "rivoluzione mancata", dove i tempi del suo cambiamento non sono mai coincisi con quelli, assai più rapidi, del cambiamento sociale, politico e culturale. Alla 'democratizzazione' politico-istituzionale infatti, non sembra essere mai seguita una relativa e simmetrica 'democratizzazione' amministrativa. Una non riforma quindi, che non è mai riuscita del tutto a risolvere le delicate problematiche connesse al fondamentale equilibrio che le istituzioni dovrebbero raggiungere tra la stabilità del potere centrale e le legittime aspirazioni di autonomia degli enti locali. Si tratta di una intuizione che già Gioberti fece propria nella sua opera più famosa: «Per chiarire in che consista il primato italico, scopo è notare che ogni maggioranza naturale deriva dall'autonomia, per cui un essere sovrasta ad altri esseri e non ne dipende. L'autonomia considerata generalmente importa due prerogative: l'una delle quali consiste nel non pigliare altronde la propria legge; l'altra nel governare gli enti subordinati, comunicando loro la somma delle loro operazioni». E ancora, sul concetto di autonomia, «il termine non evoca più una forma minore e quasi impoverita di libertà, ma l'essenza stessa del vivere libero, propria di ogni soggetto individuale o collettivo»[15]. Le idee seminate nelle varie fasi del dibattito risorgimentale verranno del tutto abbandonate nel corso di tutto il periodo dei governi liberali, impegnati a centralizzare il modello burocratico, al fine irrobustire ulteriormente la tenuta dei governi durante le numerose crisi attraversate dalla società italiana. Il corporativismo fascista poi è sembrato rappresentare l'antitesi di ogni forma di autonomia, centralizzando ogni energia sull'interesse unitario e organico dello Stato, togliendo coattivamente ogni forma di espressione della dialettica sociale.

Sarà quindi l'età costituente a raccogliere il testimone di questi valori e farli propri con le Commissioni presiedute da Ugo Forti, a partire dal 1944, in piena guerra civile, nel momento più tragico

[14] Vedi G. Melis, *Storia dell'Amministrazione*, cit.; F. Bonini, *Storia dell'Amministrazione Pubblica in Italia*, Firenze, 2004; G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009.

[15] V. Gioberti, *Del Primato morale e civile degli italiani*, Bruxelles, 1843, p. 13 e p. 205.

della storia italiana[16]. Così la riforma più attesa, quella che avrebbe dovuto rimodellare radicalmente l'intero impianto istituzionale del nuovo Stato repubblicano, alimentando le aspettative di autonomia degli enti più vicini alla realtà sociale, si apprestava ad essere discussa e votata in condizioni di estrema emergenza ed in mancanza di una reale legittimazione politica, che si avrà solo con la prima legislatura repubblicana, dopo le elezioni del 18 aprile del 1948[17]. La nuova Costituzione repubblicana ha profondamente innovato le strutture dello Stato, introducendo la concezione di un ordinamento che «corrisponde all'insieme dei soggetti che agiscono nell'ambito della comunità, sicché lo Stato, come persona giuridica, non è più oggi l'ente sommo e comprensivo titolare sostanziale della sovranità ma è dato dalla somma di tutti quei soggetti e, primi tra tutti, dagli enti locali»[18]. La riflessione del grande giurista dei primi anni '60, sembra anticipare i caratteri essenziali del pluralismo istituzionale, in una società in rapida trasformazione, desiderosa di 'partecipare' e che, invece, dovrà assistere alla incapacità del sistema politico di attuare, in modo chiaro, quelle riforme del settore pubblico che rappresentano la pre-condizione per l'affermazione, in modo compiuto, del principio democratico. Il Melis, a tale proposito, evocava l'urgenza di «un'amministrazione pubblica libera dal residuo peso della tradizione piemontese, moderna e efficiente, un'amministrazione capace di sommare alla sua prevalente attività giuridica, fondata sul rigido principio della legalità, una piena idoneità alla previsione,

[16] Per una completa documentazione del lavoro delle Commissioni presiedute da Ugo Forti, vedi G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione Italiana. I lavori preparatori della "Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-46)"*, Bologna, 1979. All'interno del volume citato, si veda in particolare il lavoro di E. Balboni, *Le riforme della Pubblica Amministrazione nel periodo costituente* in U. De Siervo (a cura di), "Scelte della Costituente e cultura giudica", Bologna, 1980, pp. 225-312.

[17] In età moderna, il termine 'autonomia' si sviluppa soprattutto in Francia con le dottrine del 'pouvoir municipal', che trova applicazione nella Costituzione belga del 1831 ed essa può essere definita come caratteristica di determinati enti pubblici (comunità territoriali), che viene identificata, da un lato, nella potestà di emanare norme giuridiche e, dall'altro, nel perseguimento di finalità e di interessi propri della comunità amministrata, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo distinto e relativamente indipendente da quello statale.

[18] F. Benvenuti, *Le autonomie locali nello stato moderno*, Milano, 2010, pp. 245-253.

alla dinamica iniziativa ed alla efficienza aziendale»[19]. Dello stesso tenore le parole di Massimo Severo Giannini che, da Ministro della Funzione Pubblica, nei primi anni '70, ricordava che la vera ragione della crisi in cui versava l'Italia stesse nell'immobilismo con il quale le classi dirigenti avevano fronteggiato le storiche trasformazioni dei poteri pubblici. Giudizi pesanti che guardavano al mancato scioglimento dei due più intricati nodi del sistema pubblico: il modello ministeriale e l'impianto regionalista. Tralasciando il modello governativo centralizzato, non oggetto delle presenti riflessioni, resta da capire quali reali ostacoli abbia invece incontrato l'attuazione del programma regionale, fino dal dibattito in età costituente. Prima ancora dell'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente, le Commissioni preparatorie, presiedute da Forti[20], nelle loro attività di 'studio ed inchiesta', avevano sottolineato, con forza, come la riforma regionale dovesse considerarsi la priorità, per una serie di ragioni: come rimedio all'involuzione burocratica, al cattivo funzionamento amministrativo, alla pratica spartitoria dei partiti, con connessi rischi di illegalità e corruzione e, in ultima analisi, allo svilimento stesso del principio democratico. Non è casuale dunque che la prima Commissione Forti, istituita dal governo provvisorio presieduto da Bonomi, l'11 ottobre del 1944, nel momento più tragico della storia nazionale, si chiamasse 'Commissione per la Riforma della Pubblica Amministrazione', quasi a voler sottolineare come la ricostruzione istituzionale del Paese non potesse che iniziare da una radicale riforma del modello burocratico, condizione necessaria per costruire un rapporto fiduciario tra le prossime classi dirigenti e la società civile, che, dal 1946, sarà direttamente coinvolta nelle scelte di orientamento politico, caratterizzanti il nuovo percorso della democrazia parlamentare. Il fine ultimo del nuovo organo era allora quello di correggere la rigidità dell'omologazione amministrativa voluta dalla legge del 1865, mettendo in una strettissima relazione il buon funzionamento amministrativo con il pieno sviluppo della libertà e della democrazia; non una semplice miglioria tecnico-giuridica, ma un preciso cambiamento sostanziale destinato ad incidere profondamente sugli stili di vita, sulla partecipazione e su

[19] G. Melis, *Storia dell'Amministrazione italiana*, cit.

[20] E. Balboni, *Le riforme della Pubblica Amministrazione nel periodo costituente*, cit.

un rapporto di maggiore vicinanza tra istituzioni e società civile. Nelle fonti e nelle testimonianze del nuovo organo[21], come anche della seconda Commissione Forti, sembra emergere in modo chiaro che i principali ostacoli allo sviluppo di una democrazia sostanziale siano una serie di difetti sistemici ereditati dalla tradizione dello Stato liberale, come l'accentramento, la totale mancanza di autonomia degli enti locali, la scarsa formazione e selezione del personale burocratico e la pesante ingerenza della politica sull'amministrazione. Per la Commissione tali criticità interpretative rappresentavano gravi disfunzioni nell'erogazione dei servizi alla collettività, tali da alimentare la percezione di una pubblica amministrazione ad esclusivo interesse del ceto politico al potere, che di tale strumento si faceva quasi scudo a protezione della stabilità autoreferenziale, confondendo in modo improprio, le funzioni di indirizzo, tipiche dell'esecutivo, con quelle di gestione, affidate, di norma, al management pubblico e ai processi di governance[22]. Una confusione di ruoli dunque destinata a determinare una totale mancanza di responsabilità, soprattutto da parte della dirigenza pubblica che si rifletteva negativamente sull'organizzazione, l'efficienza e la gestione dei servizi. Dal punto di vista dei principi generali, si imponeva l'urgenza di fare in modo che lo Stato potesse incidere maggiormente sui rapporti economici e sociali, adeguando la burocrazia alle nuove sfide ed alle nuove trasformazioni che il prossimo sistema 'democratico' avrebbe comportato, a differenza di quanto era invece successo nel sistema liberale, dove l'apparato amministrativo aveva mantenuto inalterati i suoi equilibri quasi a difesa della continuità dell'azione di governo[23]. Un simile meccanismo bloccato non avrebbe, in nessun modo, potuto contribuire alla svolta politico-costituzionale post bellica, anzi ne avrebbe impedito il corretto sviluppo, come

[21] G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione Italiana*, cit. Vedi anche U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1988.

[22] Sui principi di governance amministrativa e di management pubblico, vedi L. Bisio - M. Mazzoleni, *Manuale di Management dell'Ente Locale. Logiche e strumenti di governance pubblica*, Milano, 2008; C. Pollit - G. Bouckert, *Public Management Reformed. A comparative analysis*, Oxford, 1999 e, degli stessi autori, *La riforma del management pubblico*, trad. it., Milano, 2002.

[23] Sulla crisi del sistema liberale vedi R. Chiarini (a cura di), *Alle origini dell'età giolittiana. La "svolta liberale" del Governo Zanardelli. Giolitti 1901-1903*, Padova, 2003; G. Sabbatucci, *La crisi del sistema politico liberale*, Bologna, 1996.

sottolineato da Nenni, allora Ministro per la Costituente[24]: «Ogni riforma politica sostanziale comporta una riforma fondamentale dell'amministrazione. Credo che sia opinione generale oggi in Italia che in fatto di amministrazione bisognerà arrivare ad un massimo di semplificazione; lo Stato può riprendere la sua funzionalità e stabilità in modo da non cadere in involuzioni ed illegalismi»[25]. Parole chiare, ma che devono servire da monito ed incoraggiamento per i costituenti a non trascurare questo delicato tema, perché, senza la sua soluzione, il nuovo modello statuale democratico sarebbe risultato incompleto, vanificando il sacrificio di coloro che, in questi anni drammatici, si erano battuti per la libertà, il pluralismo e la democrazia. Il pressante invito sarà così raccolto nei lavori della seconda Commissione Forti che, al centro del suo impegno metterà la svolta regionale, l'autonomia degli enti locali in chiave antropologica, come possibilità fondamentale concessa a tutti di partecipare al corretto funzionamento della cosa pubblica. Dopo la fine delle ostilità, il governo italiano rivendicherà tutti i poteri con il D.L.L. del 26 dicembre del 1945 n.792 e così, il nuovo Ministro Parri, il 26 giugno del 1945, pubblicherà una dichiarazione approvata dal Consiglio dei Ministri nella quale, tra l'altro, con riferimento al tema in oggetto della presente ricerca, si affermava: «Il governo procederà sollecitamente alla ricostruzione delle Amministrazioni comunali e provinciali mediante la convocazione di comizi elettorali e all'avviamento verso opportune autonomie locali»[26].

La Rivoluzione mancata

Date queste premesse, che sembravano alimentare reali speranze di cambiamento sul problema degli enti locali, la responsabilità

[24] Pietro Nenni, dopo l'esperienza della Guerra Civile Spagnola e della Resistenza Italiana, partecipò attivamente, dopo la Liberazione, alla costruzione della democrazia repubblicana. Nel giugno 1945 entrò nel primo governo del CLN di Ferruccio Parri e fu quindi Vice Presidente del Consiglio e Ministro per la Costituente. Sulla sua figura vedi A. Alosco, *Pietro Nenni. Un protagonista fuori dal mito*, Milano, 2019 e, soprattutto, P. Franchi - M.U. Tomassi, *Pietro Nenni, socialista libertario giacobino. Diari 1973-1979*, Padova, 2016.

[25] Archivio Camera Dei Deputati, Ministero per la Costituente, cit.

[26] *Ibid.*

venne così assunta, in chiave 'tecnica', dalla seconda Commissione Forti – "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" – nominata dal Ministero per la Costituente il 21 novembre del 1945 e, in chiave 'politica', dall'Assemblea Costituente, eletta il 3 giugno dell'anno seguente, il giorno dopo del Referendum istituzionale, che aveva visto nascere la Repubblica. Il risultato di questo importante lavoro, che sarà poi riportato nel titolo V del nuovo testo costituzionale, avrebbe mostrato tutta la difficoltà dell'impegno dei fautori del regionalismo e i risultati complessivamente sottodimensionati rispetto alle aspettative, nel quadro di una sostanziale continuità ed immobilità dell'architettura politico-istituzionale[27]. Costantino Mortati[28], relatore incaricato per il problema del decentramento, aveva così anticipato l'importanza della riforma, che esulava dai semplici parametri tecnico-giuridici, per coinvolgere le tematiche più generali dei diritti delle persone e dei fondamenti stessi delle regole democratiche; secondo il giurista calabrese, gli enti territoriali fornivano uno strumento indispensabile «all'elevamento della persona umana nel campo degli interessi politici in quanto incitano tutti i cittadini ad un attivo intervento nella cosa pubblica e, per la ristrettezza dell'ambito in cui operano, fanno apparire i fini comuni più vicini a quelli individuali, quasi come un prolungamento di questi ultimi»[29]. In questo senso, quella regionale avrebbe dovuto essere la riforma per eccellenza, quella che avrebbe chiuso con la tradizione passata, incardinata sulla

[27] In questo senso, il prevalente orientamento storiografico è concorde nel giudicare quella dei costituenti una 'rivoluzione mancata', nel senso che, in nome della continuità politica, si è preferito conservare la struttura istituzionale tradizionale. Di questo parere, vedi i lavori, precedentemente citati, di G. Melis, *Storia dell'Amministrazione Italiana*, cit.; S. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, cit.; F. Bonini, *Storia dell'Amministrazione Pubblica in Italia*, cit.

[28] Costantino Mortati, nato a Corigliano Calabro, è considerato uno dei più importanti costituzionalisti del 900. Membro della Commissione Forti ed eletto poi alla Costituente, entrò nella Commissione dei 75, presieduta da Ruini, dove si è occupato soprattutto del potere legislativo e dell'impianto regionale. Per un approfondimento dell'attività normativa di Mortati vedi anche G. Amato - F. Bruno, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti alla Costituente*, in "*Quaderni Costituzionali*", vol. 1, 1981, pp.49 e ss.. Tra le sue opere più importanti, si veda C. Mortati, *Le persone, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1959. Infine, M. Galizia - P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990.

[29] Archivio Camera Dei Deputati, Ministero per la Costituente, cit.

legge di unificazione del 1865 ed avviato un grande programma pedagogico destinato al coinvolgimento e alla partecipazione di tutti, muovendo proprio dagli interessi locali più vicini, riducendolo lo storico distacco tra la realtà sociale quotidiana e i centri nevralgici del potere. Su questo particolare aspetto della proposta, le convinzioni di Mortati erano molto chiare: «ogni cittadino trova nella partecipazione alla vita pubblica una palestra di educazione all'esercizio dei diritti politici, che dovrà poi svolgere in campo nazionale, nonché per l'acquisto del sentimento della corresponsabilità connessa all'esercizio stesso»[30]. Inoltre, da un altro punto di vista, l'insieme degli interessi che si raccolgono intorno alle autonomie locali agisce nel senso di tutelare l'autonomia del singolo, perché può offrire una difesa molto efficace contro il prepotere degli organi centrali dello Stato e, quindi «è senza dubbio indispensabile lasciare alla vita locale le più ampie possibilità di manifestazione e di sviluppo»[31]. Il nuovo impianto dunque si proponeva di realizzare una Regione che costituisse un centro naturale di interessi, di aspirazioni, di bisogni che, generalmente, si collocano nella realtà e nel sentimento popolare, intesa, in una prima fase, come semplice organo di decentramento e non ancora autonoma dal potere centrale, che avrebbe dovuto estendere i suoi poteri in modo graduale, per fare in modo che le istituzioni e la società civile potessero cogliere tutte le conseguenze di questo passaggio epocale. Nella risoluzione finale della Commissione in sede plenaria, infatti, veniva semplicemente riconosciuta l'esigenza di un largo decentramento in circoscrizioni a base regionale, attraverso un nuovo organo in grado di esprimere al governo centrale, le aspirazioni, i voti e i sentimenti delle regioni, dopo un congruo periodo di collaudo[32]. Delineati così, in grandissima sintesi, i caratteri 'tecnico-giuridici' della nuova proposta regionale, sembra necessario

[30] *Ibid.*

[31] *Ibid.*

[32] In realtà, poi, tali aspettative vennero deluse, anche perché, rispetto all'impegno nell'attivazione del decentramento, la classe politica preferì investire interamente nella crescita economica, nell'occupazione e nello stimolo ai consumi (boom economico), rinviando, di volta in volta, l'avvio delle deleghe e l'istituzione degli organi degli Enti Locali. Sull'argomento vedi anche U. De Siervo, *La difficile attuazione delle Regioni*, in C. De Rosa, *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni '70*, cit., pp. 389-402; E.A. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010.

sintetizzare le linee essenziali del dibattito politico in sede di Assemblea Costituente, al fine di cogliere le contraddizioni e gli ostacoli emersi in tale sede e, soprattutto, il condizionamento 'politico' con il quale la proposta regionale si è dovuta misurare e che ha portato all'approvazione di una soluzione moderata della riforma, rispetto alle aspettative di tutti coloro che sinceramente credevano in tale cambiamento. La Regione non doveva sorgere come ente federale, ma solamente come ente locale dotato di poteri legislativi solo per determinate materie di interesse esclusivamente locale e soltanto entro i limiti fissati dalla Costituzione e dai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato. Una puntualizzazione, quest'ultima, che avrà un peso di rilievo proprio nell'attuale polemica sulla tutela della salute, in una situazione di emergenza. Per rassicurare lo scetticismo che circondava tale novità, l'on. Ambrosini[33], illustrando il progetto all'Assemblea, affermava con decisione: «la potestà legislativa attribuita alla Regione non intacca né diminuisce in alcun modo la potestà suprema e l'interesse dello Stato, non solo per la ristrettezza delle materie e per la loro importanza meramente locale, ma anche per i limiti di portata più generale che si pongono all'esercizio di siffatta potestà legislativa e per i correttivi previsti per frenare l'eventuale azione del Consiglio regionale che straripasse dai limiti della sua competenza o che in altro modo apportasse una lesione all'interesse delle altre Regioni o dello Stato»[34]. Il 27 maggio del 1947 ebbe così inizio la discussione in Assemblea plenaria, che vide l'alternanza di posizioni molto differenziate, nel delicato passaggio da una dimensione tecnico-giuridica ad una caratterizzata dalle scelte di indirizzo politico da inserire nel testo costituzionale, con la presenza di un forte condizionamento imposto dai partiti che avrebbe finito per snaturare e ridimensionare lo spirito originario dal quale era nata l'idea

[33] Gaspare Ambrosini, autorevole esponente della Democrazia Cristiana, è considerato tra i padri della Costituzione Italiana. Ha lavorato sia all'interno della seconda Commissione Forti, sia nella Costituente, impegnandosi soprattutto nell'elaborazione dello schema sull'architettura degli Enti Locali. È stato presidente della Corte Costituzionale ed ha scritto opere come "Autonomia Regionale e Federalismo" del 1946. Nel 1957 ha ripreso con vigore il tema della riforma degli enti locali, sottolineando ancora una volta l'urgenza di attivare le deleghe per il trasferimento di poteri dal centro alla periferia, dando corso concreto a quanto stabilito nella Legge Fondamentale.

[34] E. Rotelli, *L'Avvento della regione in Italia*, cit., p. 111.

regionale, piegandolo alle ragioni del mero consenso elettorale. Sicuramente favorevoli alla nuova riforma i rappresentanti della Democrazia Cristiana, erede del Partito Popolare di Sturzo, per i quali, l'istituzione della Regione veniva concepita sia come mezzo di sviluppo della coscienza civica del popolo italiano sia per superare la naturale insufficienza della classe politica, come molto efficacemente aveva sottolineato Gaspare Ambrosini: «la deficiente coscienza civica è una conseguenza dell'essere stato il nostro popolo tenuto eccessivamente lontano dalla sue aziende più vicine e che egli sente più vivamente: i comuni, le province, le regioni. Bisogna riportare il popolo ad esse e cointeressarlo alla loro vita e attività»[35]. L'impostazione del problema da parte cattolica era estremamente chiara nella volontà di costruire, attraverso le autonomie locali, quel dialogo tra i cittadini e le istituzioni che, nella storia italiana è sempre mancato, facendoli partecipare alla vita delle realtà locali che sarebbero dovute diventare «baluardi di libertà e democrazia», contribuendo, allo stesso tempo a combattere l'ipertrofia burocratica e la gestione clientelare del Paese. Anche il Partito Repubblicano aveva preparato un programma di ampie autonomie locali, nel quale si parlava della necessità di un ordinamento di regioni con proprie assemblee e propri organi di governo, di aumento di poteri ai comuni, di libera scelta degli organi di amministrazione, con ricorso frequente allo strumento referendario[36]. Dello stesso tenore, con le inevitabili differenze di posizione, anche le riflessioni degli altri partiti laici in Costituente, come il Partito d'Azione, il Partito Liberale e il Partito Democratico del Lavoro, che aveva nel presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, il suo esponente più autorevole[37]. Le forze politiche della sinistra invece, Socialisti e Comunisti, durante il dibattito in sede plenaria si

[35] G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, "Rivista di Diritto Pubblico", 1933, pp. 93 e ss..

[36] Il Partito Repubblicano italiano, fondato nel 1895 e ispirato alle idee di Mazzini, ha svolto un ruolo molto importante in età costituente, grazie anche al contributo di esponenti quali La Malfa, Visentini e Parri, soprattutto in tema di rigore finanziario e fedeltà atlantica in politica estera. Vedi L. Cecchini, *Unitari e federalisti: il pensiero autonomistico repubblicano da Mazzini alla formazione del PRI*, Roma, 1974.

[37] M. Ruini, antifascista, viene eletto deputato all'Assemblea Costituente e presiede la Commissione dei 75, incaricata di redigere il testo costituzionale. Nel 1953 verrà anche chiamato alla Presidenza del Senato e, nel 1957, a quella del

dimostrarono molto più fredde e addirittura contrarie alla nuova riforma, anche in quanto molto più interessate alle riforme strutturali del sistema economico e sociale, paventando un pericoloso 'particolarismo antiunitario' soprattutto in campo economico, con la preoccupazione che l'autonomia finanziaria delle Regioni avrebbe potuto acutizzare la disparità tra nord e sud del Paese, tra aree industrializzate ed aree depresse. Molto duro, a tale proposito il giudizio del Ministro alla Costituente Nenni, che sosteneva come la riforma facesse nascere «quella specie di federalismo regionale, balzato fuori dalle improvvise deliberazioni della Commissione che rappresentava un elemento pericoloso per l'unità dello Stato», unità faticosamente conquistata con la lotta della Resistenza[38]. Secondo le sinistre dunque, il progetto autonomista non aveva il consenso della maggioranza degli italiani, anche perché esso avrebbe potuto porre in discussione l'unità nazionale, già messa a dura prova dalla dittatura e dalla guerra civile e, dunque il momento storico non era assolutamente 'adatto', trattandosi di una situazione di emergenza che non consentiva mutamenti così radicali nel delicato equilibrio del sistema istituzionale. Alla fine, come è noto, verrà approvato un testo, in una versione moderata di decentramento amministrativo, strutturato nelle future deleghe agli organi locali da parte del governo centrale. Tali disposizioni costituzionali sarebbero poi state attuate con molto ritardo e molte lacune, soprattutto con riferimento ai limiti della potestà legislativa degli enti locali e alla loro disponibilità di autonomia impositiva e fiscale; lacune alle quali cercherà di porre rimedio la riforma del titolo V del 2001.

Il condizionamento politico sulla scelta regionalista è emerso, anche in questo caso, in modo evidente scontrandosi sullo scoglio delle elezioni politiche del 18 aprile del 1948, quelle che, di fatto, hanno avviato la prima legislatura repubblicana e che hanno determinato un completo rovesciamento di posizioni tra i partiti subito la fine del dibattito di cui si è fatto precedentemente un brevissimo cenno. La netta vittoria della Democrazia Cristiana, con la maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati e la relativa

CNEL. Sul suo contributo alla Costituente, vedi G. Monina (a cura di), *Lelio Basso, Ugo La Malfa, Meuccio Ruini protagonisti della Costituente*, Milano, 1999.

[38] Archivio Camera Dei Deputati, Ministero per la Costituente, cit.

ed inattesa sconfitta delle sinistre[39], spinse i vincitori a raffreddare ogni entusiasmo sul nuovo progetto autonomista degli enti locali e gli sconfitti a fare, di quel progetto, un nuovo cavallo di battaglia, per cercare di recuperare 'in periferia' ciò che era stato perso 'al centro', in termini di consenso, dimostrando ancora una volta come la trasformazione dell'architettura istituzionale più fosse funzionale alle necessità di stabilizzazione delle élite di potere che non alle aspettative di servizio auspicate da larga parte dell'opinione pubblica. Così, anziché nei tre anni previsti dalla IX Disposizione Transitoria e Finale, la prime timide deleghe legislative agli enti locali cominciarono ad essere attivate nella seconda metà degli anni '70, rallentando un percorso di cambiamento che sarebbe poi stato alimentato dieci anni dopo, con nuovi impulsi interni – dovuti alla presenza di nuove forze parlamentari – ed europei, con l'impegno della Commissione europea di dettare nuove regole per i Paesi membri della CEE ad operare un urgente programma di riforme economiche e sociali, al fine di controllare i conti degli Stati e garantire alle popolazioni europee una migliore qualità dei servizi[40]. Sull'onda di questo nuovo stimolo internazionale verso il decentramento amministrativo, l'Italia introdusse un significativo cambiamento con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, punto di arrivo di un più ampio processo di revisione della pubblica amministrazione che introdusse nel sistema italiano anche le Agenzie Pubbliche[41], e che iniziò tra il 1997 e il 1999 con il decreto 300, voluto dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Bassanini. La riforma ha, in realtà, rivisto, in una nuova chiave antropologica, il tema del rapporto di inferenza tra istituzioni e società civile, partendo dai principi fondamentali del Testo

[39] E. Novelli, *Le elezioni del Quarantotto. Storia, strategia e immagini della prima campagna elettorale repubblicana*, Roma, 2008. In queste elezioni, la DC si aggiudicò la maggioranza relativa dei voti e quella assoluta dei seggi, iniziando il percorso del centralismo democristiano.

[40] L'amministrazione comunitaria ha subito l'influenza di diverse esperienze amministrative come quelle francesi, tedesche e inglesi. Sul significato di questi modelli E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003

[41] Sul modello agenziale e sulle ripercussioni nel sistema amministrativo italiano, vedi C. Corsi, *Agenzia e Agenzie, una nuova categoria dell'amministrazione*, Torino, 2005, E. Ongaro (a cura di), *Le Agenzie Pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*, Soveria Mannelli, 2002.

costituzionale, primo tra i quali il pieno riconoscimento del diritto alla salute che, ancora ad oggi, genera forme di conflitti di competenza tra la potestà primaria dello Stato e quella delle Regioni e degli altri enti locali, che è stata alimentata dal clima di assoluta emergenza consequenziale alla crisi pandemica internazionale. La riforma del Titolo V, operata con legge costituzionale n.3 del 2001, ha operato una precisa ripartizione delle competenze per materia tra lo Stato centrale e le Regioni, estendendo le materie concorrenti ed inserendo in particolare tra queste, ex art.117 comma 3, la «tutela della salute», affidando allo Stato la determinazione dei Livelli essenziali di assistenza – che dovrà garantire assieme alle risorse necessarie per il loro finanziamento – e alle Regioni l'organizzazione dei rispettivi Servizi Sanitari Regionali, garantendo l'erogazione delle prestazioni contemplate nei Livelli essenziali di assistenza[42]. Dunque, mentre i principi generali sono determinati dallo Stato, la disciplina nei singoli particolari aspetti compete alle Regioni in quanto realtà a diretto contatto con le esigenze più avvertite dai cittadini e, quindi, meglio capaci di coglierne ed interpretarne le istanze, facendole proprie. Una soluzione apparentemente lineare che però, tenendo presenti i problemi e le difficoltà storiche che hanno caratterizzato l'introduzione della riforma regionale in Italia, continua a generare una serie di conflitti di competenza tra le due fonti normative; conflitti che finiscono per ricadere, inevitabilmente, sul meccanismo di distribuzione dei servizi alla persona, comprimendone l'efficacia, allontanando il raggiungimento del 'buon andamento' amministrativo e ostacolando la percezione di tutela e sicurezza che tutti ritengono di pretendere dalle istituzioni, quando si tratti di diritti essenziali, costituzionalmente riconosciuti[43]. La riforma del 2001 ha allora cercato di estendere la responsabilità degli enti locali, stabilendo, nel III comma del

[42] S. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, cit. Con riferimento del presente lavorato, in sintonia con le idee di Cassese, Enzo Cheli, Vicepresidente Emerito della Corte Costituzionale, ha sempre ritenuto come il diritto alla salute sia l'unico qualificato nella Costituzione come fondamentale. Tutto ciò per stabilire che la sua tutela non può subire diversità in merito a luoghi e a persone maggiormente a rischio

[43] Per un'interpretazione corretta dell'articolato costituzionale, vedi P. Perlingieri, *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli, 2001.

nuovo articolo 117 della Costituzione, come le Regioni debbano garantire in concreto il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute del Paese, sempre nella misura in cui le stesse possano autonomamente gestire tutte le risorse, anche fiscali, necessarie a rispondere, in modo adeguato, a una simile sfida. Ma perché il sistema possa funzionare, è necessario intervenire su tutte quelle forme di omologazione burocratica di cui si è fatto precedentemente cenno, liberando nuove energie e mettendo concretamente mano ad un ampio progetto di riforma del modello amministrativo, delle procedure, del personale, in un'ottica di 'governance' che realizzi la separazione tra politiche di 'indirizzo' e politiche di 'gestione', come si è cercato in parte di fare con l'introduzione delle Agenzie pubbliche[44]. Un possibile percorso per favorire tale cambiamento è, certamente, la ridefinizione di un regionalismo differenziato o asimmetrico, attivato proprio per valorizzare le potenzialità peculiari di ciascuna Regione e stabilito nel III comma dell'articolo 16 Cost., dove si prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia anche alle Regioni a Statuto ordinario, consentendo così ad alcune Regioni di dotarsi di poteri differenti dalle altre, in modo di poter agire più puntualmente sui bisogni reali del territorio, allentando i vincoli del modello ereditato dalla versione originaria del Testo costituzionale. Un percorso concordato, stabilito dalla legge che attiverebbe forme rafforzate di autonomia sulla base di intese tra lo Stato e la Regione che ne faccia richiesta, con l'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta. Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, a partire dal febbraio 2018, hanno già dato vita a tre diversi accordi preliminari, destinati ad accrescere il proprio raggio di azione autonomo, rispetto a determinate materie concorrenti, come nel caso delle problematiche relative al Servizio Sanitario. Accordi che, nella gravità dell'attuale crisi pandemica dovrebbero risultare particolarmente utili alla predisposizione di tutti i possibili

[44] Sull'argomento, l'approfondimento più importante è quello di C. Pollit - G. Bouckert, *La riforma del management pubblico*, cit. Vedi anche M. Savino, *Le riforme amministrative in Italia*, "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", vol. 5, 2005, pp. 435-459; E. Borgonovi, *Ripensare le amministrazioni parallele: tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Milano, 2005; G. Capano - E. Gualmini (a cura di), *Le Pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna, 2006; C. Talbot, *Ministers and Agencies: control, performance and accountability*, London, 1996.

mezzi di contrasto, riducendo il peso delle procedure burocratiche e, nello stesso tempo, gestendo i servizi in modo più efficace, nel contesto di un nuovo modo di intendere le politiche pubbliche, avvicinandole alle realtà territoriali. La riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge n. 3 del 18 ottobre del 2001, rappresenta un punto d'arrivo di un aspro dibattito iniziato con l'Unità nazionale e rappresenta la più grande riforma costituzionale finora approvata, dall'entrata in vigore della Legge fondamentale. Essa trasforma alla base tutto l'assetto del governo territoriale, rovesciando radicalmente i tradizionali rapporti centro-periferia e attivando una sorta di 'federalismo a Costituzione invariata', stante il limite del quinto principio fondamentale, al fine di realizzare la 'pari dignità' tra Stato, Regioni ed Enti locali. Nel nuovo impianto, la competenza legislativa regionale gode di garanzie particolarmente estese, anche per effetto della soppressione del controllo governativo sulle leggi, mentre, la nuova versione dell'articolo 119 prevede più efficaci strumenti di garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, conferendo alla Regioni il potere di stabilire tributi ed entrate proprie. In conseguenza di ciò, lo Stato perde la potestà legislativa generale su alcune specifiche materie, competenza che passa alle Regioni le quali, anche in conseguenza delle nuove responsabilità europee, possono partecipare alla formazione ed alla esecuzione degli atti comunitari. Con il nuovo provvedimento, viene privilegiata la dislocazione delle competenze amministrative a livello locale, con il consolidamento del cosiddetto 'federalismo amministrativo' e la conseguente soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni. Queste ultime quindi vengono considerate come enti preesistenti alla formazione della Repubblica, come enti 'naturali' di cui lo Stato si deve limitare a prendere atto dell'esistenza, modificando del tutto gli stessi canoni tradizionali sui quali si fondava la sovranità[45]. Tuttavia, la parte più significativa della nuova legge ha per oggetto l'autonomia finanziaria, tema molto delicato, già

[45] Per una precisa identificazione dei contenuti giuridici, vedi C. Franchini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo II*, Parte Generale, Milano, 2000, pp. 231-334; V. Cerulli Irelli, *Costituzione e Amministrazione. Documenti di un itinerario riformatore (1996-2000)*, Torino, 2002; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002.

discusso in sede costituente e che afferisce alla autonomia impositiva e alla compartecipazione al gettito di tributi erariali, riconducibili al territorio, con la conseguente attivazione del 'federalismo amministrativo'. Le criticità originarie connesse a tale principio, erano, come si è brevemente sottolineato, legate al possibile squilibrio tra le Regioni, derivante dalla diversa capacità fiscale dei territori, che avrebbe finito per favorire le Regioni più industrializzate e penalizzare quelle più arretrate, violando i principi fondamentali di eguaglianza ed equità, solennemente sanciti nella Costituzione e che, per molti anni, avevano impedito l'approvazione di un testo conforme alle aspettative di partecipazione democratica, capace di coniugare innovazione ed efficienza con maggiori forme di giustizia distributiva[46]. Per tale motivo, nella riforma è prevista la costituzione di un fondo perequativo atto a colmare tali squilibri nella diversa capacità dei territori e assicurare gli stessi standard nelle erogazioni dei servizi essenziali, con il trasferimento di risorse dalle regioni più forti verso quelle più deboli. Il principio secondo cui la spesa di ogni ente pubblico deve essere finanziata da risorse proprie, rappresenta anche un incentivo ad una condotta più responsabile nell'uso del denaro pubblico e a un impegno più efficiente nella gestione delle risorse e, in ultima analisi, nel contenimento della stessa spesa pubblica. Come sancito dal nuovo articolo 119 della Costituzione, obiettivo principale della riforma deve essere sempre la promozione dello sviluppo economico, da coniugarsi con la coesione e la solidarietà sociale, soprattutto per «rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», portando a compimento molti dei propositi espressi nel lavoro costituente che, nel nuovo Stato democratico, si sarebbero dovuti esprimere attraverso concrete forme di partecipazione che, solo negli enti locali, avrebbero trovato la loro espressione più completa[47].

[46] Il tema della "giustizia distributiva" è stato affrontato, soprattutto, con riferimento al dibattito sull'approvazione del c.d. Federalismo Fiscale del 2009, vedi anche G. Vialetti, *Il Federalismo Fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Bari, 1994; G. Brusio - M. Maggi - S. Piperno, *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria ed all'istituzione del Federalismo Fiscale*, Torino, 2003.

[47] E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna 1979. Sulla tutela dei diritti sociali nella

Pluralismo giuridico e nuove forme di partecipazione

In questo mutato clima culturale nei confronti dei temi identificativi della democrazia repubblicana, anche la tutela della salute, come diritto oggettivo assoluto, deve necessariamente occupare una nuova centralità nell'ambito sia dei principi che dell'architettura istituzionale, come interesse primario del legislatore e bene inderogabile della collettività. Così, alla luce della riforma del Titolo V, l'articolo 32, che i costituenti hanno collocato tra i diritti etico-sociali, come la famiglia e l'istruzione, deve ora essere letto in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 del Testo fondamentale, una volta stabilito che il diritto alla salute possiede una valenza erga omnes e merita protezione contro qualsiasi tentativo di limitarne la portata, rafforzata dal fatto di comportare una pretesa positiva, non solo nei confronti dello Stato, ma anche delle Regioni investite ora da una forma di 'accountability' dalla quale sia possibile misurare i risultati del lavoro svolto in tale delicata materia. I due principi costituzionali menzionati impongono allora la massima tutela dei diritti inviolabili dell'individuo, sia come singolo, sia nel contesto sociale in cui agisce, il dovere di solidarietà nei confronti delle nuove forme di fragilità sociale e, ovviamente, il dovere di realizzare tale protezione in condizioni di eguaglianza, riducendo i fattori di esclusività individuale e collettiva. La Costituzione infatti sancisce inequivocabilmente il diritto dei cittadini a vedere tutelata la propria salute, anche come esplicazione dei doveri a carico dello Stato e degli enti preposti al presidio del territorio, solo che adesso le competenze legislative tra Stato e Regioni sono state invertite, nel senso che, nel nuovo testo, vengono tassativamente elencate le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e alla potestà concorrente tra Stato e Regioni; alle Regioni è attribuita la potestà legislativa, in via generale e residuale, relativamente ad ogni altra materia. Così, l'intervento sussidiario della mano pubblica deve essere comunque portato al livello più vicino al cittadino, a parità di condizioni di adeguatezza amministrativa,

Costituzione, vedi anche N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990; F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Milano, 2001.

intesa quest'ultima, come la capacità finanziaria adeguata alle funzioni da svolgere per il "buon andamento" burocratico[48].

Resta il problema, oggi drammaticamente attuale, della tutela della salute in condizioni di emergenza ed eccezionalità, che molti problemi, non solo tecnico giuridici, ha sollevato, ostacolando il corretto ed efficace intervento pubblico di fronte alla terribile sfida della pandemia internazionale. In questo caso si potrebbe configurare quella situazione di «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica», previsto dal secondo comma del nuovo articolo 120 della Costituzione, che conferirebbe solo allo Stato il potere decisionale, determinando un possibile conflitto di attribuzione con gli Enti locali. Una condizione che è anche prevista quando lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ambito che, ovviamente, riguarda il tema della salute pubblica, oggetto primario della protezione del legislatore costituzionale. Su questo punto, la Corte Costituzionale è già recentemente intervenuta due volte per attribuire il potere decisionale allo Stato, argomentando che gli interventi di contrasto alla pandemia fanno parte della profilassi internazionale, che spetta in via esclusiva allo Stato e non agli enti locali.

Stabilita però la competenza, si è posto poi il problema dello strumento idoneo alla determinazione legislativa che, come è noto, si è configurato in Italia, in questi mesi, nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sollevando numerose eccezioni di legittimità sul continuo ricorso ad un 'atto avente forza di legge' e non ad una legge formale del Parlamento, giustificato dall'emergenza e dalla eccezionalità della situazione, in una continuità di prassi nella storia istituzionale italiana a partire dallo Statuto Albertino. In altre parole, il costante ricorso alla prassi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, abbreviato DPCM, per contrastare l'emergenza pandemica ancora in essere ha sollevato numerosi dibattiti e critiche sia da parte del mondo giuridico che di quello politico, ciò a causa della possibile 'forzatura' delle regole sancite nel Testo Costituzionale. Ora, la

[48] Sul concetto di sussidiarietà, G. Vittadini (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, 2007. Con riferimento all'interpretazione dell'art.118 Costituzione, vedi G. Vittadini - C. Lauro, *Sussidiarietà e Pubblica Amministrazione Locale. Rapporto sulla sussidiarietà*, Milano, 2010.

criticità nascerebbe dal fatto che tale decreto si configura come un mero atto amministrativo, non assimilabile quindi alla fattispecie del Decreto – Legge contemplato dall'art.77 della Costituzione e che impone, per essere emesso, sia la preventiva sussistenza di uno stato di emergenza che della successiva conversone in legge entro sessanta giorni, né alla fattispecie del Decreto Legislativo di cui all'art.76 Costituzione che presuppone una norma di legge ordinaria che lo autorizzi. In questo senso, il ricorso così frequente a tale strumento del DPCM, pur in una situazione di eccezionalità, potrebbe snaturare progressivamente le funzioni specifiche delle Camere, veri presidi della funzione legislativa, perpetuando una situazione di perenne emergenza. Il problema di un corretto rapporto tra funzione esecutiva e legislativa si era già posto in età liberale, con l'entrata in vigore dello Statuto Albertino, contribuendo a determinare, in nome della stabilità politica e della continuità dell'azione di governo, un indebolimento del sistema parlamentare con il relativo scollamento tra istituzioni e società civile in conseguenza della non rappresentatività dello stesso organo. Il Fascismo poi, con le c.d. leggi fascistissime, a partire dal 1925 e l'imposizione della cultura corporativa, aveva soppresso l'organo rappresentativo, sostituendolo con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Ma anche nella democrazia repubblicana, il problema del corretto funzionamento del giusto equilibrio tra i due poteri, non sembra risolto in modo pacifico, nel senso che è stata prassi costante dei governi, dal 1948 in poi, l'utilizzo spesso improprio dello strumento del decreto come soluzione all'emergenzialità amministrativa e sociale, svilendo, così, in modo arbitrario le funzioni che al Parlamento vengono solennemente riconosciute alla Costituzione[49].

Il ricorso al decreto per limitare la libertà di circolazione costituzionalmente prevista all'articolo 16, costituisce, secondo Cassese, un vulnus al sistema, per cui ora sembra necessaria una discontinuità che riporti le Camere e lo strumento della legge al centro dell'azione di contrasto alla crisi che stiamo vivendo, anche per recuperare fiducia nel rapporto di rappresentanza tra istituzioni e società civile, in linea con quanto affermato nell'articolo 117

[49] Sul tema della criticità tecnico giuridica vedi F. Lisena, *Manuale di Diritto Costituzionale*, Molfetta, 2019, pp. 324-332.

della Costituzione che prevede che la determinazione dei principi fondamentali sia riservata alla legislazione dello Stato, quando si tratti di temi particolarmente sensibili, come la tutela della salute della collettività.

Gli Autori

Francesco Amoretti – Professore Ordinario di Scienza Politica e Scienze dell'Amministrazione presso l'Università di Salerno. È membro del comitato direttivo e dell'Editorial Board della rivista "Comunicazione Politica", e co-fondatore e membro dell'Editorial Board di "Soft Power", rivista euro-americana di studi storici e teorici sulla politica. È vice-Presidente della Società Italiana di Scienza Politica, e direttore dell'Internet e Communication Policy Center. Le sue pubblicazioni più recenti includono: *Poteri monocratici e comunicazione politica ai tempi della pandemia. Dal governo Conte II al governo Draghi*, "Comunicazione Politica", 2021 (con R. Fittipaldi e M. Santaniello); *Sovranità (con)tese. Le Digital Corporations nello spazio pubblico globale*, in F. Tuccari - G. Borgognone (a cura di), *La sovranità. Trasformazioni e crisi in età contemporanea*, Roma, 2021 (con M. Santaniello); *Future directions in global political economy: the policy strategy of International Monetary Fund in the Covid-19 pandemic*, "Partecipazione e Conflitto", 2021 (con D. Giannone e A. Cozzolino); *Da Euroscettici convinti ad euroscettici arrabbiati. La parabola degli orientamenti dell'opinione pubblica verso la UE*, in D. Giannone - A. Cozzolino (a cura di); *Fratture nell'Unione. L'Europa dentro la crisi del XXI secolo*, Milano, 2020 (con D. Fracchiolla).

Davide Antonelli – Laureato in Politiche Europee e Internazionali all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Negli ultimi tre anni ha maturato diverse esperienze nel mondo del giornalismo, locale e nazionale, realizzando anche alcune iniziative nell'ambito della comunicazione dello sport, utilizzando gli strumenti della narrazione dello *storytelling*. Nel 2021 ha pubblicato diversi articoli storici e scientifici sugli attentati dell'11 settembre 2001, un evento storico che studia da più di cinque anni.

Adriano Cozzolino – Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "L. Vanvitelli", e dirige il Center for European Futures dell'Italian Institute for the Future. Le sue ricercano vertono principalmente sullo studio delle trasformazioni dello Stato nell'epoca della globalizzazione neoliberale, e sulla politica economica europea e internazionale. È autore della monografia *Neoliberal Transformations of the Italian State: Understanding the Roots of the Crises* (Rowman & Littlefield, 2021), e co-curatore di diversi volumi che ruotano attorno alle crisi del processo di integrazione europea. Sue pubblicazioni recenti includono: *Covid-19 Pandemic and the Fiscal Strategy of the International Monetary Fund: Towards New Directions in the Global Political Economy?*, "Partecipazione e conflitto", 2021 (con F. Amoretti e D. Giannone); *Technocrats in (the crises of) the state. Political change and state transformations in Italy*, "Interdisciplinary Political Studies", 2021 (con D. Giannone).

Massimo de Leonardis – Già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020), Membro della *European Academy of Arts and Sciences* ed insignito della medaglia "Marin Drinov" della Accademia delle Scienze Bulgara, Consigliere Scientifico per l'area umanistica della Marina Militare e Membro Decano del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare. Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 270 altri saggi in varie lingue.

Diego Giannone – Professore Associato di Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "L. Vanvitelli". I suoi principali interessi di ricerca si concentrano sulla neoliberalizzazione dello Stato, la dimensione politica della valutazione e le trasformazioni della Presidenza della Repubblica italiana. Le sue ultime pubblicazioni includono:

State Transformation and Neoliberalization in Italy. A Critical Discourse Analysis of Governments' political economy, 1988-2009 (con A. Cozzolino), "New Political Science", 2019; la monografia *In perfetto Stato* (Milano, 2019), e il volume *Fratture nell'Unione. L'Europa dentro la crisi del XXI secolo* (a cura di, con A. Cozzolino, Milano, 2020).

Enrica Patrizia Neri – Ricercatrice di Storia delle Istituzioni Politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica di Milano. Presso la sede di Milano insegna Storia delle Istituzioni Pubbliche Comparate, Storia Contemporanea: Geografie e Società e La Cooperazione allo Sviluppo: modelli istituzionali. Fra le sue principali pubblicazioni si segnala la monografia *Uomini d'Affari e di Governo tra Genova e Madrid (Secoli XVI-XVII)*, Milano, 1989 e il saggio *Il monopolio politico economico dei 'magnifici' genovesi*, in "Libri & Documenti", 1979. I principali interessi di ricerca si rivolgono attualmente allo studio delle istituzioni fasciste con particolare riferimento agli apparati amministrativi. Collabora, inoltre, attivamente con il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano, partecipando ai progetti di ricerca coordinati dal Prof. Paolo Colombo e realizzando interventi ed esercitazioni nell'ambito del corso Storia delle Istituzioni Politiche.

Mario Scazzoso – Già Ricercatore per il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove ha insegnato Storia dell'Amministrazione Pubblica Comparata e Storia delle Istituzioni Militari. Ha insegnato anche Storia dell'Amministrazione Pubblica nella sede di Brescia.

I principali temi del suo lavoro di ricerca hanno riguardato la storia delle istituzioni politiche degli Stati pre-unitari italiani, con particolare riferimento ai casi di Milano e della Repubblica di Venezia. Inoltre, sono stati oggetto della sua speculazione le tematiche delle riforme istituzionali contemporanee, con particolare interesse alla strategia di riforma dei progetti regionali e alla nuova architettura delineata con le riforme del biennio 1999-2001. In campo militare, la sua indagine si è concentrata sui provvedimenti napoleonici di riassetto dell'Armata d'Italia e sulle problematiche del nuovo Esercito Italiano unitario. Tra le

pubblicazioni: *Istruzione professionale e società nella Lombardia austriaca*, Milano, 1994; *Nobiltà senatoria e nobiltà minore a Venezia fra Sei e Settecento*, "Nuova Rivista Storica",1985; *Alle origini dello Stato moderno: la promissione ducale nella Serenissima Repubblica di Venezia*, Firenze, 2012; *Tentativi di riforma del modello ministeriale: il caso delle Agenzie esecutive*, Pavia, 2014.

Antonio Zotti – Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Professore a contratto del corso di Istituzioni Europee, nonché responsabile del modulo di diplomazia pubblica e politica internazionale presso il master in *Cultural Diplomacy: Arts and Media for International Relations and Global Communication*, organizzato dall'Alta Scuola per i Media, la Comunicazione e l'Arte (ALMED). Antonio Zotti svolge attività di ricerca anche presso la Fondazione Ismu - Iniziative e Studi sulla Multietnicità e presso l'Istituto Italiano per gli Studi Politica Internazionale (ISPI) di Milano. Gli interessi di ricerca di Antonio Zotti includono la teoria politica e delle relazioni internazionali, l'integrazione europea, la politica estera dell'Unione Europea, le migrazioni e la diplomazia. Fra le sue pubblicazioni più recenti: *Patterns of Uncertainty: Security Practices and Quality of Democracy in Italy* (con V.E. Parsi), contenuto nel *Routledge Handbook of Democracy and Security*, Routledge, 2020; *Il multilateralismo conta ancora? Le forme istituzionali del regime di non-proliferazione nucleare e l'ordine internazionale liberale* (con Michele Gaietta), "Quaderni di scienza politica", 2020; *Immigration and Foreign Policy: Italy's Domestic-International Linkage in the Management of Mass Human Movement* (con E. Fassi), "Italian Political Science", 2020; *Justice Claims in UK Media Narrative: Normative Orientations and EU Migration Governance* (con C. Bevitori), "The International Spectator", 2019; *Il leader riluttante: il mito politico del ruolo della Germania nell'Unione europea*, "Rivista di Politica", 2019.

Questo volume è stato stampato
nel mese di febbraio 2022
su materiali e con tecnologie ecocompatibili
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-923-8 / ISBN edizione digitale: 978-88-9335-924-5
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

9 788893 359238
euro 15,00